

COLOMBIA ABRE SUS PUERTAS AL COMERCIO EXTERIOR



Diana Marcela Buriticá Arias
Elizabeth Parra Loaiza
Marlén Isabel Redondo Ramírez
Sandra Patricia Rumierk
David Serna Rodríguez
Ana Cecilia Vásquez Bautista

Colombia abre sus puertas al comercio exterior: contexto histórico

Colombia abre sus puertas al comercio exterior: contexto histórico

Diana Marcela Buriticá Arias

Elizabeth Parra Loaiza

Marlén Isabel Redondo Ramírez

Sandra Patricia Rumierk

David Serna Rodríguez

Ana Cecilia Vásquez Bautista

AREANDINA

Fundación Universitaria del Área Andina

Buriticá Arias, Diana Marcela / autor

Colombia abre sus puertas al comercio exterior : contexto histórico -- / autor Diana Marcela Buriticá Arias y otros cinco autores -- Bogotá: Fundación Universitaria del Área Andina, 2020.

ISBN (impreso): 978-958-5539-97-6

ISBN (digital): 978-958-5539-98-3

96 páginas : gráficos, tablas; 27 cm.

Incluye índice

1. Comercio - Colombia. -- 2. Economía - historia - Colombia. -- 3. Economía internacional.
Catalogación en la fuente Biblioteca Fundación Universitaria del Área Andina (Bogotá)

658.861 -- scdd22

Colombia abre sus puertas al comercio exterior: contexto histórico

©Fundación Universitaria del Área Andina. Bogotá, mayo de 2020

©Diana Marcela Buriticá Arias, Elizabeth Parra Loaiza, Marlén Isabel Redondo Ramírez,
Sandra Patricia Rumierk, David Serna Rodríguez, Ana Cecilia Vásquez Bautista

ISBN (impreso): 978-958-5539-97-6

ISBN (digital): 978-958-5539-98-3

Fundación Universitaria del Área Andina

Calle 70 No. 12-55, Bogotá, Colombia

Tel: +57 (1) 7424218 Ext. 1231

Correo electrónico: publicaciones@areandina.edu.co

PROCESO EDITORIAL

Director editorial: Omar Eduardo Peña Reina

Coordinación Editorial: Camilo Andrés Cuéllar Mejía, Héctor Alfonso Gómez Sánchez

Diseño de cubierta: Sebastian García Sanabria

Correo electrónico: sebg30@gmail.com

Corrección de estilo, armada electrónica e impresión:

Proceditor Ltda.

Calle 1C No. 27ª-01, Bogotá, Colombia

Tel: 7579200

Correo electrónico: proceditor@yahoo.es

Impreso en Bogotá, Colombia

Depósito legal según Decreto 460 de 1995.

Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta obra y su tratamiento o transmisión por cualquier medio o método sin autorización escrita de la Fundación Universitaria del Área Andina y sus autores.

BANDERA INSTITUCIONAL

Pablo Oliveros Marmolejo †
Gustavo Eastman Vélez
Miembros Fundadores

Diego Molano Vega
Presidente de la Asamblea General y Consejo Superior

José Leonardo Valencia Molano
Rector Nacional y Representante Legal

Martha Patricia Castellanos Saavedra
Vicerrectora Nacional Académica

Ana Karina Marín Quirós
Vicerrectora Nacional de Experiencia Areandina

María José Orozco Amaya
Vicerrectora Nacional de Planeación y Calidad

Darly Escorcía Saumet
Vicerrectora Nacional de Crecimiento y Desarrollo

Erika Milena Ramírez Sánchez
Vicerrectora Nacional Administrativa y Financiera

Leonardo Sánchez Acuña
Vicerrector Nacional de Tecnología y Sistemas de Información

Felipe Baena Botero
Rector - Seccional Pereira

Gelca Patricia Gutiérrez Barranco
Rectora - Sede Valledupar

María Angélica Pacheco Chica
Secretaria General

Omar Eduardo Peña Reina
Director Nacional de Investigaciones

Mauricio Andrés Hernández Anzola
Decano Facultad de Ciencias Administrativas, Económicas y Financieras

Viviana Andrea Pinilla Corrales
**Directora programa de Administración de Negocios
Internacionales, seccional Pereira**

Camilo Andrés Cuéllar Mejía
Subdirector Nacional de Publicaciones

Autores

David Serna Rodríguez

Administrador de Negocios Internacionales. Profesional de apoyo de la Oficina de Investigaciones de la Fundación Universitaria del Área Andina, Seccional Pereira.

Marlen Isabel Redondo Ramírez

MBA, Administración de Negocios, Universidad Autónoma de Manizales. Especialista en Pedagogía y Docencia Universitaria, Universidad Gran Colombia. Economista Industrial, Universidad Católica de Pereira.

Sandra Patricia Rumierk

Magíster en Administración Económica y Financiera, Universidad Tecnológica de Pereira. Administradora de Empresas Cooperativas, Corporación Universitaria Santa Rosa de Cabal.

Diana Marcela Buriticá Arias

Administradora de Negocios Internacionales, Fundación Universitaria del Área Andina, Seccional Pereira.

Elizabeth Parra Loaiza

Administradora de Negocios Internacionales, Fundación Universitaria del Área Andina, Seccional Pereira.

Ana Cecilia Vásquez Bautista

Administradora de Negocios Internacionales, Fundación Universitaria del Área Andina, Seccional Pereira.

Tabla de contenido

Introducción.....	11
1. Neoliberalismo y apertura económica	13
1.1 El mundo del proteccionismo y la planificación central: socialismo y comunismo	24
1.2 Apertura económica en Colombia	34
2. El comercio exterior colombiano	41
2.1 Antes de la apertura económica	41
2.2 Implementación de la apertura económica	54
2.3 Evolución de la apertura económica	58
3. La inversión extranjera en Colombia	71
3.1 Desde la independencia hasta la apertura económica	71
3.2 La IED en la apertura económica colombiana	76
3.3 Desde la recuperación de la confianza inversionista hasta la crisis del petróleo	79
4. El impacto de la apertura económica	83
4.1 La violencia y el narcotráfico	83
4.2 Lo social.....	86
4.3 Lo económico	87
Bibliografía	93

Introducción

La globalización, el neoliberalismo y la apertura económica mundial tuvieron impacto en todos los países. Esto hizo que, en el siglo XX, surgieran bandos sobre qué modelo económico debía regir en sus territorios. En principio, en Colombia, se optó por el proteccionismo y la industrialización por sustitución de importaciones. Pero este modelo inicial tocó su límite cuando fue derribado el muro de Berlín y la Unión Soviética se desintegró, lo que, en últimas, dio inicio a la apertura económica del país.

Desde los inicios de Colombia como un país independiente, se han llevado a cabo luchas políticas por implantar un modelo económico u otro. Esto ha hecho que parte de los conflictos internos sean causados por las diferencias entre el proteccionismo y la libertad económica, inclusive, mucho antes de que en el mundo se hablara de la Guerra Fría.

Hasta finales del siglo XIX el comercio exterior colombiano estuvo fuertemente atado, con el fin de que el gobierno tuviera total control de lo que ingresaba y salía del territorio nacional. Pero esto cambió cuando en 1991, se promulgó una nueva Constitución y la economía se inclinó al no intervencionismo, permitir importaciones e incentivar la inversión extranjera directa (IED).

La apertura económica que experimentó Colombia en la década de 1990, se vio marcada por la necesidad del país de competir en los mercados extranjeros. Este suceso fue un cambio notable ante las políticas de fuerte proteccionismo que caracterizó al comercio colombiano hasta entonces. Además, la lógica de este nuevo modelo consistía en el fortalecimiento de un elemento particular, que proporcionaría al país la ventaja comparativa sobre el resto, de acuerdo con la teoría propuesta por la economía clásica.

Por estos sucesos se considera pertinente analizar los periodos presidenciales que ejecutaron la política de apertura económica en el país. Pero antes, es necesario remontarse al periodo presidencial de Virgilio Barco (1986-1990), cuando aparecieron los primeros bocetos de lo que sería la apertura del comercio de Colombia, que ejecutaría, en el periodo presidencial siguiente, César Gaviria Trujillo (1990-1994).

Los diferentes lineamientos en materia de comercio exterior que llevaron a cabo los mandatarios de ese tiempo han trazado el camino y dado las características particulares que siguen determinando el comercio exterior colombiano en la actualidad. Por esto, aquí, hacemos un seguimiento político-económico del comercio exterior y la inversión extranjera en Colombia, que surgieron con la apertura económica. Este análisis se hace con un enfoque político y económico, enmarcado en el escenario social donde se dio el cambio hacia lo que se considera una economía abierta.

1. Neoliberalismo y apertura económica

En este primer capítulo se hablará del contexto que dio paso a la apertura de mercados a nivel mundial, incluyendo, desde luego, el contexto colombiano. Empezamos con la aparición de las ideologías económicas predominantes y sus principales formuladores e impulsores. Además, vamos a describir el modo en que el panorama mundial fue transformándose a medida que tales ideologías avanzaban o retrocedían, dentro de las políticas económicas de los distintos gobiernos nacionales.

En cuanto a los principales ideólogos, tenemos, por un lado al británico John Maynard Keynes (1883-1946), quien colaboró con los países aliados en la construcción de sus economías de guerra; por otro lado, se encuentra el austriaco Friedrich von Hayek (1899-1992), quien consideraba que el intervencionismo estatal constituía una amenaza para la libertad.

La controversia en torno a las fuerzas de mercado, es decir, si la economía debía regirse por los precios o por la planificación estatal, ha marcado las batallas económicas de los últimos siglos. A este respecto, las tesis de Keynes predominaron en la economía occidental. De acuerdo con este economista, la economía de mercado llegaría a cometer excesos y cuando tropezase con dificultades los mecanismos del mercado mismo serían insuficientes y no funcionarían. De modo que, en ese escenario, sería necesaria la intervención estatal.

En el otro frente, se encuentran las posturas de Hayek, quien concluyó que el mercado está en capacidad de autorregularse. Y aunque su tesis en principio no tuvo mayor acogida, cuando este economista tenía ya

bastantes años, sus ideas comenzaron a tener una predominancia mucho mayor. En últimas, el mundo inició un vuelco hacia esta propuesta económica.

Ambos economistas vivieron los primeros pasos de la globalización en los inicios del siglo XX, cuando la vida cotidiana empezaba a transformarse a pasos agigantados. El avance de la tecnología trajo consigo el teléfono y el telégrafo, inventos que revolucionaron las telecomunicaciones. Por su parte, los barcos de vapor y los trenes facilitaron enormemente el recorrer grandes distancias a velocidades que antes parecían imposibles. Este avance en materia de transporte, aunado a una escasa normativa migratoria (no era necesario tener un pasaporte para viajar), motivó que millones de personas se trasladaran para empezar una nueva vida en lugares claves.

Keynes describió este contexto como “la libre circulación de mercancías”. Según este, un londinense podía encargar por teléfono, mientras tomaba el té, gran variedad de productos de todo el mundo y confiar razonablemente en recibirlos con prontitud en su propia casa.

Para el economista británico, el militarismo y el imperialismo, junto con las disputas raciales y culturales, eran poco más que un entretenimiento contenido en su periódico, pues para él, lo extraordinario era el progreso económico al que la humanidad había llegado. Sin considerar, que en agosto de 1914 llegaba a su fin una era, en los inicios de la Primera Guerra Mundial. Entretanto, en relación con estos mismos hechos históricos, el austriaco Hayek veía lo frágil que era “la civilización”. Estos eventos, junto con los de la Segunda Guerra Mundial, retrasaron el inicio de la globalización de la economía cerca de ochenta años, cuando volvió a hablarse de economía global.

Con diecisiete años, Hayek sirvió en la artillería austriaca. De modo que vivió en carne propia lo que la derrota y la retirada significaban. Esto hizo, que su vocación personal fuera trabajar por un mundo mejor.

Una vez concluida la Primera Guerra Mundial, las personas estaban desilusionadas y resentidas y buscaban la esperanza en medio del caos. En este ambiente, el socialismo y el comunismo representaban un cambio y una esperanza. Estos movimientos ideológicos, se

materializaron con la Revolución rusa, influenciada por las teorías económicas de Karl Marx (1818-1893). En este contexto, los bolcheviques, liderados por Vladímir Lenin (1870-1924), promulgaban la destrucción de su más grande enemigo: el capitalismo. Lenin fue el principal responsable de este fenómeno social, económico y cultural e instó a los proletarios y trabajadores del mundo a unirse, entre otras cosas, contra una economía globalizada. Tal apuesta contra este tipo de economía implicaba que el comercio y la propiedad privada eran considerados crímenes, dentro de la lógica de abolir y erradicar la explotación del hombre por el hombre.

Ahora, bien, Keynes vivía rodeado de políticos y personas adineradas. La Universidad de Cambridge, su lugar de trabajo, fue su templo intelectual, a partir de donde asesoró al gobierno británico sobre cómo gestionar la economía tanto en tiempos de guerra como cuando finalizara. Así, el economista hizo parte de la delegación británica que negoció el tratado de Versalles, el cual exigía a Alemania pagar por todos los costos de la guerra, por medio de lo que se conoció como “reparaciones”.

El que el país alemán pagara tales reparaciones fue, de acuerdo con la opinión de algunos expertos, un abuso de poder y que, lo que se buscaba en realidad era exprimir lo más posible a una Alemania derrotada y en bancarrota. Tal desproporción en la sanción a Alemania hizo que Keynes se retirara de la delegación británica, al considerar que una economía como la de la Alemania de entonces no podría soportar y traería consecuencias negativas para aquel país.

Después de estos hechos, Keynes escribió *Las consecuencias económicas de la paz* (1919), uno de sus primeros libros, donde sostiene:

Si somos de la opinión de que Alemania debe empobrecerse, y sus hijos morir de hambre y quedar lisiados, la venganza, me atrevo a predecir, no tardará en fraguarse. Nada podrá retrasar la inevitable guerra que destruirá la civilización y el progreso de nuestra generación.¹

¹ Keynes, *The Economic Consequences of the Peace*.

Luego de 20 millones de muertos y un continente entero en ruinas, Austria quedó dividida, mientras el socialismo luchaba por ganar un espacio en medio del caos, ofreciendo justicia. Entretanto, Hayek estudiaba en la universidad de Viena, donde recibió cierta influencia del socialismo, pues pensaba que tanto la igualdad como la justicia hacia los pobres podrían contribuir a la formación de políticas gubernamentales.

En aquel momento, los debates se llevaban a cabo en las calles y en los cafés. En uno de estos, Hayek conoció al libertario austriaco Ludwig von Mises (1881-1973), quien pensaba que los mercados debían liberarse de la intromisión de los gobiernos, una idea fundamental de la escuela de economía austriaca. En términos generales, las conclusiones de Mises sugieren que los mercados sí funcionan, mientras que los gobiernos no lo hacen. Además, promulgaba que la política económica socialista no funcionaría, porque el gobierno controlaba los salarios y los precios en el mercado. Esto, de acuerdo con el libertario austriaco, era el principal error de su funcionamiento, pues consideraba que los precios son la base de una economía operativa. De modo que, si el gobierno no suministraba la información suficiente a las personas para establecer estos precios, nada funcionaría. Para Mises, esta falta de claridad en la manera de establecer los precios es comparable al tránsito, cuyo funcionamiento sin la señalización adecuada es imposible.

Contrariamente a las ideas de Mises, Lenin acabó con este tipo de mercado libre en la Unión Soviética, donde el Estado tenía completo control de la economía, pues fijaba precios y salarios, aunque con grandes dificultades, debido a que el país pasaba por una grave crisis, con hambrunas y fríos difíciles de sobrellevar. Esta situación hizo que Lenin permitiera algún grado de libertad comercial, por ejemplo, para que los campesinos pudieran vender sus propios productos y crearan pequeñas empresas. Sin embargo, tal decisión le trajo las críticas de sus compañeros más conservadores, quienes consideraban que había traicionado los principios bolcheviques y marxistas. Luego de la muerte de Lenin, el socialismo ganó fuerza y prometía conquistar toda Europa del este y China, con lo que, en última instancia, dominaría la mitad del globo.

El nuevo líder de la Unión Soviética fue Iósif Stalin (1878-1953), quien implantó un sistema de planificación centralizado, con lo que, además, afianzó incluso más al partido comunista en el control de las distintas ramas de la economía soviética (carbón, hierro, acero, etc.). Bajo su gobierno, se planificó cómo avanzar y manejar puntualmente cada aspecto de la economía del país.

Simultáneamente, Alemania y Austria presentaban los problemas económicos de la paz, al estar obligados a pagar las altas sumas de dinero por la reconstrucción de Europa, la única solución que tuvieron fue emitir más y más moneda, esto causó inflación e hiperinflación: las imprentas no daban abasto, por lo que se imprimía solo una cara de los billetes y un solo dólar llegó a valer cuatro billones de marcos. La cantidad de dinero circulante desplomó el valor de la moneda, hasta el extremo de que el papel valía más que la moneda misma. La devaluación del marco alcanzó tales límites que, en invierno, las personas que no tenían leña preferían usar los billetes para calentar sus hogares y, por ejemplo, unos zapatos que costaban 12 marcos en 1913 se vendían por 32 billones en 1923; mientras que una cerveza llegó a costar mil millones de marcos. La situación no tardó en empeorar y, en medio de este desproporcionado descontrol económico, no pasó mucho tiempo hasta que Adolf Hitler (1889-1945) ascendiera al poder.

Mientras tanto, en Estados Unidos, la economía prosperaba y la bolsa de acciones era la piedra angular. La radio era el principal medio de comunicación en la década de 1920, por lo que las emisoras eran las principales compañías que cotizaban en la bolsa. Pero esto causó una burbuja que no tardó en estallar, lo que, en últimas, causó una grave crisis económica, conocida como la crisis del 29 o la gran depresión. En este contexto, las personas se empobrecieron significativamente, debido al estancamiento económico, precedido por el pánico bancario: las personas corrieron a retirar sus ahorros y quienes no alcanzaron a hacerlo perdieron todo su dinero. Esta crisis se percibió como el fracaso del capitalismo, lo que acrecentó la simpatía en Europa por otras corrientes e ideologías políticas y económicas, como el socialismo y el fascismo.

En Gran Bretaña, Keynes estudiaba las causas de la crisis en medio de un intento de rescate. Él tenía el propósito de encontrar una manera

de controlar la economía, concebida como una totalidad. A partir de sus reflexiones, logró sentar las bases de lo que hoy conocemos como macroeconomía. Desesperado por buscar una solución que salvara el capitalismo y, a su vez, a la democracia, ya que al mismo tiempo Hitler y el totalitarismo se tomaban el poder, cuyo ejemplo seguían varios países.

En el continente americano, Franklin Roosevelt, quien apenas había sido nombrado presidente de Estados Unidos, tenía el objetivo principal de combatir la crisis. Para ello, implementó la política del *New Deal*, que implicaba reformas intervencionistas enfocadas en las grandes obras, con el fin de crear empleo y reactivar la economía norteamericana. Durante la ejecución de esta política, se crearon carreteras, embalses y parques nacionales. Esto, en últimas, reordenó el capitalismo con un sistema regulador, diseñado para proteger a la gente de un mercado cambiante e impredecible.

El presidente estadounidense tenía miedo de que el mercantilismo fracasara, por lo que creó gran cantidad de entidades reguladoras del sector bancario y el mercado de valores, entre las que se encuentran la Comisión Interestatal para el Comercio. Asimismo, la industria tuvo muchas regulaciones, por ejemplo, en el caso de las compañías aéreas, las cuales estuvieron fuertemente intervenidas, ya que el gobierno fijó tarifas, precios y rutas. Con esto, se logró estabilizar un sector que, hasta entonces, no había tenido consistencia.

En 1936, Keynes terminó su *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, donde hizo un análisis metodológico para combatir la depresión económica y la crisis mundial de entonces. En este trabajo, el economista demostró a los gobiernos la plausibilidad del control de sus economías, esto convirtió a Keynes en el principal y más influyente economista del mundo en su tiempo.

La solución para el desempleo propuesta por Keynes consistía en que el gobierno debía invertir dinero en la restauración y afianzamiento del pleno empleo. Además, el gasto público debía ir en contracorriente: en épocas de bonanza debía reducirse y acumular un superávit y, en épocas de crisis, aumentar y entrar en déficit para devolver el poder adquisitivo a las personas. En Estados Unidos, el modelo económico

propuesto por Keynes comenzó pronto a ganar terreno, pero solo después de una guerra mundial comenzó a ser aplicado en su totalidad. El gobierno invirtió grandes cantidades de dinero en la industria armamentista, se crearon empleos, la inflación bajó y la depresión económica desapareció.

Sin embargo, mientras las teorías keynesianas se fortalecían después de la guerra, Hayek criticó fuertemente este modelo en *Camino a la servidumbre* (1944), dedicado a los socialistas de todos los partidos con un mensaje sencillo y directo: demasiada planificación gubernamental implica demasiado poder gubernamental; demasiado poder gubernamental sobre la economía destruye la libertad y esclaviza al hombre. Para Hayek, el centralismo estatal significaba el primer paso hacia un Estado totalitario. Pensaba que, ya que la libertad es un valor absoluto, debe permitirse que un sistema de libre competencia se autorregule y, si en ocasiones esto conlleva a una tasa alta de desempleo, habría que tolerarlo. Así pues, condenó el intervencionismo estatal en cualquier sentido, incluso en la gran depresión. Tal postura ocasionó, en definitiva, un estigma negativo contra este economista.

En 1944, se llevó a cabo la reunión del Bretton Woods, presidida por las 44 naciones aliadas. Durante este encuentro, Keynes propició la construcción del FMI y del Banco Mundial, cuya finalidad era luchar por el empleo. Esta fue una de las últimas cruzadas del economista, pues murió poco después.

Posteriormente, tuvo lugar una segunda reunión. Esta vez, sus participantes fueron los líderes de las tres naciones aliadas ganadoras de la Segunda Guerra Mundial: Stalin, presidente de la Unión Soviética; Churchill, primer ministro británico; y Truman, presidente de Estados Unidos. El encuentro fue llevado a cabo en Berlín y tenía el objetivo de construir un plan de paz y delimitar el nuevo mapa de la Europa de la posguerra. Allí, los tres líderes presentaron distintos modelos socioeconómicos, pero con el temor de la crisis y la depresión económica.

En Gran Bretaña las tropas llegaron poco antes de las elecciones, de modo que su arribo fue un factor decisivo en los comicios, a los cuales imprimieron un sentimiento de renovación. Esto causó que el partido conservador, liderado por Churchill, perdiera las elecciones en favor

del partido laborista, un partido socialista moderado. Aquí es prudente señalar la afinidad de Churchill con los ideales de la libertad de mercados de Hayek. Esto, sin embargo, no le sirvió para ganar las elecciones, pues se considera que había sido bueno para la guerra, pero que no lo sería para la época de paz.

Ahora bien, con la derrota de Churchill, llegó el intervencionismo estatal a Gran Bretaña. Así, se estableció un modelo económico mixto, según el cual, las industrias recientemente nacionalizadas convivían con las empresas privadas y se constituyó el Estado de bienestar, donde todos tenían seguridad social, educación y salud.

Por su parte, la Unión Soviética, luego de la gran victoria del socialismo frente al fascismo y al nazismo, se constituyó como una de las principales potencias mundiales. Con ello, logró imponer el socialismo en muchas otras naciones. Esto, a su vez, acrecentó la división mundial, con lo que comenzó la Guerra Fría.

En ese momento, Hayek hizo realidad un gran sueño: convocó a un grupo de intelectuales, con el fin de debatir sobre el futuro de la economía global. En medio de sus discusiones, llegaron a la conclusión de que la libertad corría gran peligro, pues el mundo se orientaba hacia el dirigismo estatal. En la época de la reunión convocada por Hayek, el mundo se encontraba ya en plena Guerra Fría. Con el encuentro, este economista buscaba demostrar las bondades de un libre comercio, sin ningún tipo de intervencionismo estatal, algo que contradecía fuertemente al socialismo. Frente a esto, podría decirse que lo que se hizo en estas reuniones fue sentar las bases del neoliberalismo y dar sus primeros pasos como ideal de una economía y mercado libre.

En 1948, Alemania se encontraba recién ocupada por los soviéticos y los aliados, estos últimos nombraron a Ludwig Erhard (1897-1977), como director económico. Este hombre, de ideales similares a los de Hayek, tenía claro que el modelo económico de intervencionismo planteado para Alemania por parte de los soviéticos sería un caos para el país. Este control económico sobre los precios causó una alta inflación que devaluó en gran medida la moneda nacional, pero el intervencionismo congeló esta situación.

Después de que la nación alemana cambiara a otra moneda para combatir la devaluación y para evitar que Alemania continuara ocupada por los aliados, Erhard abolió sin consultarlo el control de precios, situación que lo llevó a conseguir grandes contradictores. Esta decisión hizo, además, desaparecer el mercado negro que regía entonces y que salieran a la luz nuevos nichos de mercado, donde se comercializaban nuevos productos. Esta reactivación económica del país germánico se conoció posteriormente como el milagro económico alemán.

Mientras tanto, Mahatma Gandhi logró conseguir la independencia de India. Este hombre pretendía que la nación se rigiera por pequeñas aldeas que se autoabastecieran, idea que contrastaba con la de su primer ministro Pandit Nehru, quien quería industrializar al país usando el modelo parlamentario británico, con el intervencionismo soviético, ambos planificados por el Estado como eje central. Para lograr esto Nehru, convocó un grupo de intelectuales y académicos, los cuales estuvieron encargados de construir el modelo económico que regiría al país. El modelo propuesto tuvo gran éxito, ya que el crecimiento con un modelo mixto logrado por el país lo posicionó como un ejemplo para otras economías en desarrollo del mundo.

El progreso económico e industrial con un modelo intervencionista y de planificación estatal en India alentó a que otras naciones recién independizadas y con escaso desarrollo optaran por aplicar modelos similares. Este ejemplo fue seguido por numerosos países en Asia, África y Latinoamérica; Colombia no fue una excepción.

Ahora bien, en 1950, Hayek llegó a la Universidad de Chicago, única que lo recibió como profesor. Esta universidad se destaca por tener una de las mejores escuelas de economía del mundo, donde se han formado varios premios nobel en este campo de estudio. La “Escuela de Chicago” es reconocida como la principal exponente del no intervencionismo en la economía y una de las puntas de lanza en la aplicación y difusión del neoliberalismo. En esta escuela se formó uno de los principales exponentes del neoliberalismo, Milton Friedman (1912-2006), quien se inspiró fuertemente en los ideales de Hayek tras la llegada de este a esta prestigiosa universidad.

La Escuela de Chicago fue una de las primeras células neoliberales en Estados Unidos. El cambio hacia este nuevo modelo ocurrió a pesar de que en ese país el keynesianismo era la doctrina imperante en la economía y a pesar de que la había llevado a un periodo de estabilidad y crecimiento económica.

Hacia 1970, el mundo estaba inmerso en el ideal económico keynesiano, con el consecuente desprestigio de la teoría de Hayek. Esto, sin embargo, no desalentó el trabajo de este economista, quien logró determinar que estaba presentándose un fenómeno de inflación y que el desempleo estaba aumentando a ritmo similar, comportamiento al que llamó estanflación. Lo que ocurría era que, luego de 30 años de bonanza, Estados Unidos empezó a presentar dificultades económicas.

Con ello, en ese momento se empezó a dar marcha atrás a las políticas keynesianas. Consecuentemente con este cambio de política, Milton Friedman fue nombrado asesor económico de la presidencia, durante el periodo de Richard Nixon (1913-1994). Sin embargo, el presidente Nixon nunca apoyó las políticas de Friedman, sino que se dedicó a aumentar el gasto público, en una serie de acciones que podrían considerarse políticamente correctas. Esta forma de proceder del presidente norteamericano lo llevó a ganar las elecciones para un segundo periodo presidencial, a costa de la economía, la cual se vio seriamente afectada por el gasto estatal excesivo.

Del otro lado del Atlántico, en Reino Unido ocurría algo similar. En el país británico se optó por controlar los precios, a fin de controlar la inflación, cuyas primeras consecuencias fueron la escasez y las protestas sociales. Esta situación impulsó la creación de una célula neoliberal en ese país, con el apoyo de Keith Joseph (1918-1994), un conservador que buscaba cambiar la doctrina económica mixta e implementar una economía de libre mercado en ese país. Junto a Margaret Thatcher, Joseph fue los principales exponentes de esta corriente en Reino Unido y el mundo.

En definitiva, lo que estaba ocurriendo en este punto es que el mundo había empezado a confiar en las teorías de Hayek, tanto así que, en 1974, se le otorgó el premio nobel de economía, lo que evidencia el impulso que su teoría estaba obteniendo, a raíz de la desaceleración

económica de los países que durante años se habían regido por el modelo keynesiano. En Estados Unidos, la Escuela de Chicago planteaba que la mejor forma para lograr crecimiento y salir de la estanflación era la libre competencia.

Si bien el control que se había implementado con las compañías aéreas estabilizarlas y evitar que quebraran rápidamente había sido efectivo, llegados a este punto, era necesario evaluar la efectividad de las políticas de control a ese sector, pues estaba en una zona de cero competencia. El encargado de la liberalización de la aviación estadounidense fue Alfred Kahn (1917-2010), un estudioso del intervencionismo estatal, una vez fue nombrado líder de la junta de aviación civil por el presidente Carter. Kahn, fue, finalmente, el que terminó por cerrar esta institución.

Mientras tanto, en Reino Unido, Margaret Thatcher (1925-2013) asumió, una vez nombrada primera ministra, el propósito de reformar el modelo económico de su país, para darle un vuelco, orientando los esfuerzos a establecer el modelo de Hayek. En este sentido, empezó reduciendo el gasto público, por medio de estrategias como la supresión de subsidios a empresas. Los primeros efectos de estas medidas fueron el quiebre de cientos de empresas y el abrupto aumento del desempleo. Esto dividió al país, que se debatía entre seguir con el desarrollo de las políticas neoliberales o volver al modelo keynesiano. Esta división se vio disipada gracias a la victoria de Reino Unido en las Malvinas, lo que significó un apoyo mucho mayor a Thatcher.

El respiro dado a la primera ministra le permitió continuar con sus políticas neoliberales. Así pues, buscó la venta de las empresas estatales dedicadas a la extracción de minerales, especialmente las de carbón. Esto le ocasionó una difícil batalla contra los sindicatos de trabajadores del sector, pero la firmeza de la primera ministra británica le permitió privatizar todos los sectores importantes de la industria en general.

En 1979, Estados Unidos se encontraba en recesión, debido, entre otras cosas, a los grandes problemas en Medio Oriente, que encarecieron el precio del petróleo; además y la inflación seguía subiendo. Entretanto, el presidente Jimmy Carter (1925) seguía intentando solucionar los problemas, por vía del aumento del gasto público, pero sin

buenos resultados. Este fracaso, hizo que Ronald Reagan (1911-2004), su rival, empezara a cobrar mayor importancia en el escenario político. Reagan compartía los ideales de la Thatcher sobre el libre mercado, lo que era claro en sus discursos liberales e individualistas. Esto lo llevó a obtener la victoria y lograr implantar el modelo de Hayek en la economía estadounidense y lo logró con tal éxito que, en 1983, la inflación ya estaba controlada. Reagan consiguió tal efecto, entre otras cosas, debido a que una de sus principales políticas fue la fuerte disminución de los impuestos, lo cual, a pesar de todo, tuvo un efecto negativo, pues causó un gran déficit estatal; pero al mismo tiempo impulsó enormemente el crecimiento económico de la empresa privada.

Estos dos grandes exponentes del éxito del neoliberalismo y la liberalización de mercados fueron el principal detonante de la apertura de mercados que se difundió alrededor del mundo. En solo diez años, la mayor parte de países del globo privatizó las empresas estatales y eliminó la planeación y el intervencionismo estatal en la economía. Desde luego, esto ocurrió también en los países latinoamericanos, incluyendo a Colombia, caso del que nos ocupamos a continuación.

1.1 El mundo del proteccionismo y la planificación central: socialismo y comunismo

El poderío militar de la Unión Soviética facilitó la difusión de sus ideales socialistas en otros países, principalmente en países en desarrollo y Europa del Este. Además, el éxito del comunismo chino ayudó al fortalecimiento de estos sistemas socioeconómicos. Además, para fortalecer y proteger sus fronteras, el telón de acero sirvió como una manera de aislar a la población y controlar el espionaje de los países capitalistas. Esto fue un punto crucial en la Guerra Fría, pues demostró al mundo la importancia de la circulación de la información y mostró a la Unión Soviética la necesidad de impedir que sus ciudadanos huyan, para mantener su sistema.

La lucha mediático-militar de la Guerra Fría entre Estados Unidos y la URSS estaba respaldada por la economía de sus naciones, es decir,

la lucha que se presentaba era principalmente económica, pues la economía financiaba a los ejércitos. En esa medida, la nación que no pudiera financiar a sus ejércitos perdería esta confrontación. La confrontación entre Oriente y Occidente no fue más que una lucha por posicionar en el mundo un modelo económico específico.

Dentro de esa lógica belicista, la intensa lucha económica por financiar sus ejércitos estaba llevando a la Unión Soviética a su límite. Esto se debía, entre otras cosas, a que su bloque económico no tenía un rumbo claro, pues tampoco era claro el modelo económico del país. Esto, en últimas estaba llevando al caos a la economía soviética.

Esto mismo sucedía en la India, donde a pesar de las reformas de expropiación de bienes del sector privado, la burocracia inundó a la nación. Al tener el control de todas las áreas de la economía del país, el Estado impuso gran número de permisos para poder importar, lo que produjo encarecimiento y escasez de productos. Esta situación produjo mercado negro y contrabando. Ante esta situación, la única solución que planteó el gobierno centralista fue prohibir las importaciones, lo que dio como resultado el mayor encarecimiento de los productos y todavía mayor escasez.

Ahora bien, en Latinoamérica el tema no era muy distinto y hubo gobiernos con fuertes tendencias proteccionistas. En Argentina estaba Juan Domingo Perón (1895-1974); en Cuba Fidel Castro (1926-2016) y en Chile estaba Salvador Allende (1908-1973), cuyos gobiernos fueron socialistas o comunistas, con un estricto sistema de control estatal de la economía. Contrario a lo que se esperaba, el proteccionismo económico en el continente no logró el crecimiento económico de la población ni de los países, antes bien, la pobreza se asentó cada vez más. A pesar de que los países son ricos en recursos naturales, no se lograba desarrollo económico duradero.

En Chile, el intervencionismo y la expropiación de empresas privadas por el Estado causó gran malestar en algunos sectores de la sociedad. Esto, desembocó en el golpe militar, al mando de Augusto Pinochet (1915-2006). Durante su dictadura, gobernó el país pero sin hacer ninguna reforma; pero la inflación aumentó tanto, llegando a tasas del 20% mensual. Para contrarrestar este problema, Pinochet buscó

ayuda para la creación de un plan económico que rescatara al país de la bancarrota. Fue así como comenzó la intervención en Chile de la escuela de Chicago, por vía de varios estudiantes chilenos formados en aquella universidad, quienes asesoraron al dictador. Poco después, por invitación de un empresario, el mismo Milton Friedman llegó al país suramericano, donde hizo una serie de conferencias sobre sus ideas en torno a la liberalización de mercados.

Durante la visita de Friedman, el líder del país lo invitó a reunirse con él. El resultado de esta reunión fue la privatización de centenares de empresas estatales, la apertura económica y la abolición de las ayudas económicas. Esto produjo una tasa de desempleo de hasta 30 %, junto con el enorme incremento de la desigualdad social. Posteriormente, la economía chilena tuvo un notable crecimiento, de modo que llegó a ser la más importante de Latinoamérica.

A pesar del progreso económico, el autoritarismo y la agresividad en la represión de la libertad social, hizo que en el resto de los países de la región la liberalización de mercados fuera vista con malos ojos. Esto, debido a que, como parece lógico, el libre mercado se asociaba con la brutalidad del régimen dictatorial chileno. El mismo pensamiento se generalizó en relación con Friedman, a quien se empezó a relacionar con el totalitarismo, dejando de lado que había sido condecorado con el nobel de economía.

Volviendo al bloque soviético, a raíz de la desaceleración económica, se crearon grupos de debate con bases liberales en territorio ruso. Esto llegó a su punto más alto, cuando el sistema económico de la URSS se vio reestructurado con la llegada al poder de Mijaíl Gorbachov (1931), pues planteó una serie de reformas económicas, conocidas como “perestroika”, con el objetivo de poner fin a la escasez de productos básicos y dar un respiro a la economía soviética. Las reformas consistían en eliminar algunos puntos de la planificación central, pero estos fueron reemplazados por oro.

Por su parte, Riegan y Thatcher unían fuerzas para luchar contra los ideales influenciados por el marxismo y el leninismo e implantar el neoliberalismo en el mundo. Así pues, aprovechando su afinidad, Thatcher se aproximó a Gorbachov para persuadirlo de las bondades

del libre mercado y las complicaciones que resultaban de la planificación central. Simultáneamente, Riegan pronunciaba su histórico discurso frente al muro de Berlín, en el cual exigía a Gorbachov la destrucción del muro.

Luego de estos hechos trascendentales para la historia de la relación Oriente-Occidente, Thatcher visitó Polonia, donde se habían presentado protestas sociales y sindicales de los trabajadores de los astilleros en el puerto de Gdansk, lideradas por Lech Walesa, un electricista que trabajaba en la zona. Estas protestas marcaron enormemente el rumbo de la historia, ya que la presión hizo que el gobierno los reconociera como sindicato independiente, denominado "Solidaridad".

El éxito de esta protesta fue tan grande que el sindicato llegó a obtener 10 millones de adeptos en toda Polonia y provocaron el temor del gobierno comunista del país. Así pues, para defender su posición, el gobierno declaró ley marcial y arrestaron a Walesa. Pero, durante su visita, la Dama de Hierro exigió hablar con el líder sindical. A partir de la reunión entre la líder británica y el líder polaco, se acentuaron en aquel país del oriente europeo las ideas del libre mercado: surgió una célula neoliberal en un país de posición geopolítica estratégica.

Volviendo a Latinoamérica, Bolivia sufría grandes problemas económicos, con una inflación galopante que subía enormemente cada semana y con una gran deuda ganada por los altos préstamos ofrecidos durante su pequeña bonanza petrolera. Sin suficiente recaudación de impuestos, el gobierno se limitó a imprimir más papel moneda y ponerlo en circulación, como solución a la inflación. Esto, sin embargo, solo significó mayor inflación. Con una situación así, Bolivia fue interpretado como un caso más de la imposibilidad de éxito de la planificación central y la intervención estatal en la economía.

Para tratar de dar una solución de raíz a este grave problema, los gobernantes bolivianos buscaron ayuda en la Universidad de Harvard. Allí, el profesor de economía Jeffrey Sachs (1954) ofreció su ayuda y viajó a Bolivia. A su llegada al país, la inflación rondaba el 75 000%. De modo que era obvio para todos que urgía una profunda reforma económica que necesitaba el país.

Ya en el país andino, Sachs se encontró con Gonzalo Sánchez de Lozada, un empresario que más adelante fue presidente de Bolivia, para tratar temas importantes para la economía boliviana y pensar en una estrategia para la economía del país y sacarlo de la profunda crisis en que se encontraba. Su estrategia consistía en la liberalización de la economía y el recorte de los gastos públicos. Esto, a su vez, implicó la propuesta de que el gobierno gastaría, como máximo, lo que ingresara y no pediría préstamos al Banco Central, con el fin de no emitir más papel moneda.

Ahora bien, contrario a lo había ocurrido en países donde los cambios hacia el libre mercado se dieron con un cambio violento en los sistemas de gobierno, virando hacia la dictadura, lo que ocurrió en Bolivia demostró que la dictadura era innecesaria para poder controlar la inflación.

El ejemplo de éxito boliviano fue determinante en América del Sur. Argentina y Brasil siguieron caminos similares, debido a que también tenían altas tasas de inflación, lo que hizo que los gobernantes recapacitaran y vieran el nuevo modelo boliviano como una opción para salir de la crisis. En el continente europeo, por su parte, lo mismo ocurrió también en Polonia, donde se hizo eco de lo sucedido, por lo que llamaron a Sachs para ayudar a reorientar su economía.

En la actualidad, es interpretación corriente que la caída del muro de Berlín tras el discurso de Riegan dio fin a la Guerra Fría. Sin embargo, desde otra perspectiva, también puede argumentarse que lo que puso fin a esa confrontación fue el golpe que se dio a los sistemas socialistas y comunistas desde Polonia, tras las elecciones en ese país, donde el ya constituido partido Solidaridad ganó el 99% de los escaños parlamentarios. Esto, a su vez, motivó la desintegración de la Unión Soviética ante la incapacidad de Gorbachov para lidiar con lo sucedido en Polonia.

Ahora bien, derrotado el comunismo en Polonia, era necesaria la reestructuración de la reconstrucción de la economía del país, tarea en la cual Sachs desempeñó un papel central, pues fue él el creador del plan económico que seguiría la nación polaca. La reformulación de la economía y su reactivación fue lenta, debido a que la crisis había sido

muy fuerte. Sin embargo, al cabo de unos meses la ley de la oferta y la demanda se puso en marcha, con una consecuencia baja en los precios.

Debido a los resultados positivos que había obtenido Polonia, desde Rusia observaron con atención lo que estaba ocurriendo en el país. Así pues, en 1989, Gorbachov visitó China, otro bastión comunista, donde se reunió con Deng Xiaoping, un conservador cercano a Mao Zedong, quien se encontraba inconforme con el rumbo económico de su país. Esto inspiró a su líder a empezar el proceso de apertura económica, de un modo particular, pero cuyo modelo arrojó pronto resultados positivos.

Tras la caída de la URSS y los resultados de la economía China, Rusia se vio obligada a tomar un rumbo distinto al del socialismo, pues en ese momento, el país se hallaba sumido en una crisis social y política. En ese escenario de crisis, Boris Yeltsin (1931-2007) asumió como presidente de Rusia y se encargó de guiar al país hacia el capitalismo y el libre mercado.

En 1991, el mismo año en que se reformó la Constitución política de Colombia, orientándola al libre mercado, Rusia daba sus primeros pasos fuera de la URSS hacia el camino de la economía de mercado. En Rusia, el encargado de esta transformación fue el ministro de economía Yegor Gaidar (1956-2009), quien fue asesorado por Jeffrey Sachs, a fin de sacar al país ruso de la crisis económica en que estaba sumido.

El primero de enero de 1992, se liberalizaron los mercados de Rusia y se abolió la ley que prohibía la creación de empresas y el comercio. Tan pronto como eso sucedió, las personas salieron a la calle a vender todo tipo de productos y, hasta la actualidad, no ha habido escasez de productos en Rusia. A pesar de esto, los precios subieron y se creó una mala imagen de las reformas gubernamentales de liberalización.

Esta nueva crisis en la economía rusa repercutió en distintos lugares del mundo, motivando distintas políticas en materia económica. Por ejemplo, en India comenzaron a transformar la economía del país orientándola al libre mercado, por lo que se bajaron los aranceles y las

trabas a comercio exterior y se terminó con la burocracia que agobiaba al país. A diferencia de lo ocurrido en Rusia, la economía india creció con estas medidas y la inflación redujo notablemente.

La inflación que azotó a Rusia luego de las reformas de apertura económica fueron causadas por el excesivo control de los puestos de mando de la economía por parte del gobierno. La solución por la que optaron fue acabar con el monopolio estatal de las empresas. Así pues, se distribuyeron millones de bonos redimibles a los ciudadanos, para que estos fueran dueños de las empresas, pero desafortunadamente ninguna empresa estaba lista para su privatización. Esto significó que en realidad, las empresas pasaron a manos privadas casi gratuitamente, y la mayoría de los administradores se quedaron con cerca de la mitad de cada empresa. Las subastas causaron peleas durante su realización, lo que causó una gran presión al presidente y costó la cabeza del ministro Gaidar, quien fue destituido.

En Moscú, se vivía una lucha de influencias y corrupción por dominar las empresas estatales; la liberalización de los mercados sacó a la luz sistemas de corrupción que buscaban quedarse con todo. En tal escenario, la única manera que había de privatizar de manera libre las industrias nacionales fue la destitución de los administradores de los sectores económicos del país.

En 1995, el país ruso contaba ya con una nueva clase social: los oligarcas empresarios, quienes se vieron en grandes enfrentamientos con los líderes de las industrias nacionales. La situación de las elecciones de 1996, donde el presidente Boris Yeltsin se veía derrotado, hizo que buscara ayuda a los emergentes empresarios rusos para financiar su campaña, a cambio de venderles empresas estatales a precios muy bajos. De ese modo, esa nueva clase social se apoderó de los principales sectores económicos del país.

Ahora bien, en 1992, en las campañas presidenciales de Estados Unidos, el tema económico fue crucial en los debates presidenciales, especialmente por la reciente suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés), el cual incluía a Canadá, México y Estados Unidos, en un acuerdo comercial de libre circulación de mercancías; un movimiento clásico dentro de las aperturas económicas y el neoliberalismo.

Durante aquella contienda electoral, el entonces candidato Bill Clinton (1946) buscaba mostrarse en una posición neutra en cuanto al libre comercio, con tal de ganarse el afecto de los sindicatos estadounidenses, especialmente porque conocía lo grave que había resultado la contracción económica que dejó a millones de personas desempleadas por esta época en el país norteamericano. Una vez en la presidencia, Clinton apoyó públicamente el acuerdo comercial en un cambio de postura relativamente radical, que desilusionó a muchos de sus electores, principalmente a los sindicalistas, quienes veían esto con temor, por la posibilidad de perder sus empleos que el cambio implicaba.

Una vez firmado el tratado, cientos de empresas estadounidenses trasladaron sus centros productivos a la frontera mexicana con Estados Unidos, adonde exportaban los productos. Como es de esperarse, este cambio fue positivo para la economía mexicana, la cual presentaba altas tasas de desempleo en aquel momento. El NAFTA, elevó considerablemente el flujo comercial entre las naciones implicadas y, a su vez, dio un inmenso poder a las empresas multinacionales, de las cuales dependía en gran medida la generación de empleo.

A medida en que avanzaba la década de 1990, el flujo comercial alrededor del mundo aumentaba y, junto a este, también el flujo de inversiones. Los capitales de los fondos de pensiones y cartera se movían en un sinfín de países, la apertura de mercados en el mundo tras el fin de la Guerra Fría hizo que las grandes compañías de inversiones crearan divisiones enteras para invertir sus capitales en las economías emergentes.

Estados Unidos hizo que los países en vías de desarrollo abrieran sus mercados a la economía mundial y los llevó a unirse a este nuevo contexto, impulsado por la globalización y auspiciado por el neoliberalismo. La política exterior de Estados Unidos, entonces, se enfocó en abrir nuevos mercados alrededor del mundo en la época en que más países adoptaron este modelo.

En 1994, el mismo día en que entró en vigor el NAFTA, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) surgió como movimiento armado para oponerse a este acuerdo comercial. Poco después el

principal candidato presidencial fue asesinado. Estos hechos de inestabilidad desmotivaron a la inversión extranjera y el país fue cada vez menos atractivo para este tipo de inversión.

A fines de ese mismo año el precio del peso mexicano cayó a niveles históricos, lo que hizo que el país entrara en recesión. La crisis fue tan grave que se pensó que se suspenderían los pagos de deuda. La grave situación asustó a Estados Unidos, ya que los fondos de inversión temían por su dinero y el gobierno temía por la gran cantidad de migrantes que podrían cruzar la frontera hacia territorio estadounidense. Para evitar esto, Estados Unidos concedió un crédito por 50 000 millones de dólares a México, con el fin de evitar que llegara al poder en ese país alguien que no estuviera de acuerdo con la política de Estados Unidos.

En términos generales, en aquella época, el comercio mundial cambió rápidamente impulsado por el desarrollo tecnológico, el acceso a Internet y las telecomunicaciones. Esto, a su vez, hizo que los precios de los mercados mundiales se sincronizaran, debido a la facilidad y la velocidad de la conectividad.

Así, en 1997, el mundo progresaba a grandes velocidades, hasta que la crisis llegó a Japón. Es decir, una de las principales economías del mundo entró en recesión debido a los altos niveles de endeudamiento, los cuales llegaban al billón de dólares. La regulación llegó a la economía del país, que era manejada por el gobierno y la crisis continuó.

Tailandia se dirigía al mismo camino: el alto endeudamiento de las empresas comenzó a preocupar y la poca institucionalidad que se desarrolló a raíz del rápido fortalecimiento de la banca no preocupó a nadie. A esto se suma el tipo de cambio de la moneda del país, que estaba al mismo precio del dólar, y su manipulación artificial para mostrar fortaleza. Esto hizo que las personas empezaran a cambiar la moneda tailandesa por dólares, lo que hizo que rápidamente el gobierno se quedara sin tipo de cambio y el país entró en crisis. El FMI otorgó préstamos al gobierno, los cuales no sirvieron de nada. Una consecuencia de esto fue que, por temor a que la crisis llegara a otros países de la región, la inversión extranjera se retiró de aquellos países. A su vez, esto hizo que la crisis se agudizara y llegara a más naciones cercanas.

No obstante, en Malasia, a pesar de ser una nación estable en términos económicos, la bolsa cayó abruptamente. En Indonesia la crisis causó la caída del gobierno y dejó a su paso grandes revueltas sociales. Ante esta situación, el FMI otorgó más préstamos con la condición de reformar la economía de los países en cuanto al aumento de impuestos, reducción del gasto y la lucha contra la corrupción. Debido a la naturaleza de las peticiones, la concesión de estos préstamos fue vista como intervencionismo o neocolonialismo, asociados con el neoliberalismo.

Ahora bien, en Corea del Sur, la crisis fue mucho más fuerte que en las otras naciones asiáticas, debido al gran tamaño de su economía. El país estaba prácticamente sin reservas, por lo que, a fines de 1997, el FMI dio uno de los rescates de mayor valor en la historia: 55 000 millones de dólares.

La crisis seguía difundiéndose por el mundo, hasta que tocó a Rusia, que tuvo que congelar los pagos de deuda. Esto significa que la crisis en la era de la globalización cobraba una nueva víctima. La solución a esta se encontraba en manos de banqueros y empresas de inversión privadas.

Volviendo al continente americano, en Brasil, los gobernantes lograron prever la llegada de la crisis y se prepararon con un paquete de reformas y recortes del gasto público, para hacer frente a la crisis generalizada.

Finalmente, en 1998, la crisis se detuvo en el mundo y los países afectados comenzaron a estabilizar sus economías. Pero dejó un gran desastre de desempleo y pobreza. Esta situación dejó un sinsabor sobre la economía global, de modo que la desconfianza de las personas empezó a crecer, impulsada por el temor de perder sus empleos y el escaso control estatal hacia las grandes corporaciones.

Como una reacción, surgieron entonces los primeros movimientos antiglobalización. Estos grupos obtuvieron protagonismo durante la Conferencia de la Organización Mundial del Comercio (OMC), llevada a cabo en Seattle, Estados Unidos. En esta se trataron temas relacionados con el libre comercio y de qué manera acrecentarlo más.

La también llamada “Ronda del milenio”, celebrada en 1999, fue considerada un fracaso, debido a que Bill Clinton, entonces presidente de los Estados Unidos, tuvo que ceder ante las protestas antiglobalización de sindicatos, como una estrategia electoral, ya que las elecciones serían dentro de muy poco y necesitaba de los sindicatos para poder ganarlas. Las protestas se extendieron hasta el 2000, de modo que afectaron constantemente las reuniones del FMI y el Banco Mundial.

Este es el panorama con el cual termina la economía mundial en el siglo XX: con el fin del conflicto Oriente-Occidente (capitalismo-socialismo), con el recuerdo de dos guerras mundiales, con la apertura económica mundial, con el enfrentamiento entre los modelos de Keynes y Hayek y una serie de retos en cuanto a instituciones capaces de prevenir las crisis y con grandes avances en interconexión y conectividad mundial. Con esto en mente, llegamos a la tercera etapa de este recorrido, la era del nuevo mercantilismo, en un mundo regido principalmente por el capitalismo neoliberal.

1.2 Apertura económica en Colombia

La apertura económica colombiana, que tuvo lugar a comienzos de la década de 1990, tiene características particulares, sobre las que nos detenemos a continuación. Desde sus orígenes como república independiente, Colombia ha sido un país caótico, donde ha imperado la inestabilidad, tanto en lo social como en lo económico. A comienzos del siglo XX, las políticas de gobierno estaban orientadas solo a mantener el poder de uno u otro partido político.

A raíz de esto, surgieron grandes enfrentamientos políticos, que desembocaron en situaciones de violencia, intolerancia, crisis y disgusto social y poco espacio para la libre expresión. Una de las consecuencias más graves de esta situación fue el surgimiento de grupos armados ilegales, cuyo interés en principio era ser escuchados por el poder central.

Sin embargo, existe toda una serie de razones por las que el disgusto social ha imperado en el país. A ellas también puede agregarse el fuerte centralismo que regía a la nación, el cual facilitó la pérdida de grandes territorios del país. Este centralismo, como es de esperarse, también estaba presente en los asuntos económicos del país.

Como consecuencia de esta grave situación de desinterés por el territorio y la población, en Colombia han sido constantes tanto la pobreza como la desigualdad social y económica, cuyos índices dejan al país en una muy mala posición. En un escenario así, el acceso a la educación y el ejercicio de los derechos básicos ha sido muy limitado.

Para mitigar los efectos de una política ineficiente, el gobierno ha suplido a los distintos sectores económicos con subvenciones, a fin de que ayudaran a la disminución del desempleo y al crecimiento económico. Este tipo de medidas han sido implementadas paralelamente con la generalización del modelo Keynesiano.

Debido al fuerte centralismo, la planificación estatal fue uno de los pilares fundamentales de la economía colombiana, junto con el proteccionismo y los altos aranceles, lo cual en conjunto aislaba al país en muchos sentidos. No obstante, a pesar de construir una economía en la que el Estado estaba vinculado directamente en todos sus aspectos, el centralismo se acrecentó y los problemas nacionales se agravaron, con la exacerbación del narcotráfico.

En otras palabras, tanto los grupos armados como los grandes carteles de la droga estaban en el orden del día en los problemas de la nación, en el momento en que Colombia dio inicio a su apertura económica. Esto ocurrió durante la presidencia (1990-1994) de Cesar Gaviria Trujillo (1947), un joven economista que llegó al poder en reemplazo del Luis Carlos Galán (1943-1989), asesinado antes de los comicios presidenciales. Vale aclarar, sin embargo, que las primeras ideas concretas en torno a la necesidad de liberar el mercado colombiano habían surgido ya en el gobierno de Virgilio Barco (1921-1997), aunque los orígenes de tales ideas pueden rastrearse incluso hasta el gobierno de Belisario Betancur (1923-2018)². A pesar de ello, puede afirmarse, en términos generales, que Gaviria, que fue ministro de gobierno y de hacienda del presidente Barco, comandó el proceso de apertura económica en términos pragmáticos.

² El plan de gobierno de Betancur tenía afirmaciones como las siguientes: "Hay que hacerse la idea de vivir en un contexto en que el mundo experimenta la unión leve entre los pises que transmite lo bueno y lo malo de unos a otros" (haciendo referencia a la etapa de recesión económica impulsada por la crisis mundial que se presentaba entonces y su rápida expansión, relacionada fuertemente por la conectividad comercial que ya se presentaba en las naciones del mundo).

Sin embargo, las políticas de Betancur se dirigieron por la senda de la planificación central y del proteccionismo. En su plan de gobierno, formulado en una etapa de recesión y crisis económica, se puede ver parcialmente, partes del modelo Keynesiano, por ejemplo, en cuanto a la manera en que se buscaba generar empleo: mediante una intensa inversión en construcción de vivienda. Pero buscaba también el ahorro, algo que se contradice con las ideas de Keynes. Pero lo que el gobierno de Betancur buscaba era ahorrar para invertir en el mismo periodo de crisis, a fin de seguir invirtiendo en sectores productivos.

Esto deja en evidencia la intervención estatal en la economía nacional. A pesar de esto, cabe resaltar el intento de descentralización que se buscaba en servicios públicos, al querer otorgar mayor autonomía a los municipios y departamentos.

Pero esta lucha por descentralización se había iniciado en el gobierno de Julio César Turbay (1978-1982), quien también propuso la descentralización económica, con el fin de brindar autonomía a los municipios pequeños del país. Cabe resaltar que uno de los principales objetivos de su gobierno era mejorar la eficacia y eficiencia en la asignación de los recursos públicos. Nuevamente, esto es evidencia de la alta injerencia del Estado en materia económica.

Ahora bien, yendo más hacia el pasado, durante el gobierno de Alfonso López (1974-1978), queda claro su intento de descentralizar algunas instituciones del país, pues desde que planteó su plan de gobierno “Para Cerrar la Brecha”, tenía pensado concretar la descentralización industrial y administrativa del país, con el fin de obtener los recursos en las principales ciudades del país.

De los gobiernos de Betancur, López y Turbay vale resaltar que todos buscaban promover las exportaciones, toda vez que eran identificadas como un motor de generación de empleo y de entrada de divisas. Estos gobiernos tenían claro el fin, pero carecían de los medios para incentivar el comercio exterior y la inversión extranjera en Colombia.

Por todo ello, fue solo hasta 1986, con la llegada de Virgilio Barco a la presidencia, que se incluiría en el plan de desarrollo la descentralización

política, financiera y administrativa, junto con la búsqueda de incentivar la iniciativa de la empresa privada para la generación de empleo, junto con el aumento de la inversión extranjera.

En este punto, dejó de hablarse de brindar recursos a todos los sectores económicos y se orientaron principalmente a programas de desarrollo social. A pesar de esto, se buscaba controlar la tasa de cambio, con el fin de incentivar las exportaciones y proteger la producción nacional, teniendo en cuenta que las importaciones son necesarias para abastecer al mercado nacional de recursos importantes que no se producen en el país.

Pese a lo anterior, como se dijo al inicio de esta sección, el gran cambio llegó con el gobierno de Cesar Gaviria, el cual volcó todos los esfuerzos en llevar al país por el camino del libre comercio. Para ello, Gaviria tuvo que cambiar la Constitución. Esto ya se veía venir desde su plan de gobierno, intitulado “La Revolución Pacífica”, donde propuso explícitamente abrir el comercio y permitir la libre competencia, con menor injerencia del Estado en el mercado, el cual debería intervenir solo en casos puntuales, a fin de no distorsionar la economía.

El plan de gobierno de Gaviria es claro al mencionar la necesidad de eliminar la planificación central, con tal de crear una mayor competencia capaz de nutrir el mercado nacional:

En primer lugar, actualmente se reconoce que si los mercados espontáneamente no funcionan en forma adecuada, o si en ellos no priman condiciones de competencia, el propósito de la gestión del Estado no es reemplazarlos con planificación central, sino identificar las fuentes precisas de sus fallas, y crear las condiciones para su remoción. Se ha descubierto que muchos mercados no funcionan, precisamente, por la injerencia del Estado o por su inacción frente a las verdaderas causas de los problemas que se quiere combatir en forma equivocada. Tratando de compensar “fallas de mercado”, se introdujeron “fallas de la acción pública” que no siempre han mejorado la situación”.

En resumen, los objetivos del gobierno de Gaviria eran incentivar las oportunidades de inversión y desarrollo, así como la educación,

creando las carreteras e infraestructura portuaria para lograr que las empresas nacionales aprovecharan los beneficios del mercado internacional y vender sus mercancías fuera del país. Esto significaba también poder importar y vender a los colombianos productos nuevos productos. En otras palabras, los pilares que pueden evidenciarse en el plan de desarrollo de Gaviria en lo económico son (1) el capital humano y (2) la competencia.

Capital humano. Es catalogado como uno de los principales focos de inversión del Estado, donde el acceso a la educación media y superior se propone como fundamental para lograr el desarrollo económico de la nación: “Alrededor de las externalidades asociadas con el capital humano se ha encontrado una modalidad de intervención estatal que no solo es compatible con la libertad individual sino también con la eficiencia y la equidad”³. Es decir que para mejorar la equidad en la distribución del ingreso y el producto, es necesaria una fuerte inversión en educación y salud. En ese sentido, queda claro que lo que se pretendía con la focalización de la inversión estatal y cuál sería el papel del Estado en la sociedad colombiana a partir de entonces.

Competencia. Según se deduce del plan de desarrollo de Gaviria, el gobierno debería incentivar la competencia con el fin de aumentar las posibilidades de crecimiento económico. La competencia a la que se refería era tanto externa como interna: externa en cuanto a comercio exterior, por esto se realizarían fuertes inversiones en infraestructura y se cambiaría el modelo en que funcionaban los puertos, los cuales serían privatizados, y las vías internas. La parte de competencia interna se refería especialmente a la inversión extranjera en el mercado nacional, la cual entraría en competencia directa con las empresas nacionales.

A pesar de lo proyectado por Gaviria, en la práctica, el comercio exterior y la inversión extranjera enfrentaban grandes dificultades, causadas, entre otras cosas, por el conflicto interno colombiano. Como es lógico, esto trajo consigo la mala imagen del país en el resto del mundo, fomentada por el narcotráfico y la inseguridad en el territorio nacional. Esta situación, sin embargo, cambió cuando Álvaro Uribe Vélez llegó a su primer periodo presidencial, ya a comienzos del siglo XXI.

3 Ibid.

Así, el reto de los años noventa consiste en sentar, por fin, las bases definitivas para el establecimiento de un sistema democrático, que permita la resolución pacífica y amplia de los conflictos y las controversias y que sea campo fértil para el crecimiento económico, la equidad social y la realización de la dignidad humana. Ese es el sentido profundo de las transformaciones por las cuales el gobierno actual está llevando al país.

2. El comercio exterior colombiano

Desde que Colombia inició su historia como nación independiente, el comercio exterior colombiano no había visto esperanza hasta la bonanza cafetera de mediados del siglo XX. En ese tiempo, quedó demostrado que el producto adecuado, vendido en el exterior a precio justo y en el momento correcto, podría brindar grandes beneficios a la economía nacional. Pero la exportación e importación de productos en el país fue inconsistente, por la volátil y cambiante dinámica política exterior de los gobiernos del siglo pasado.

A grandes rasgos, existen tres etapas más o menos claras del comercio exterior de Colombia: antes, durante y después de la apertura económica. Este último período incluye lo que va corrido del siglo XXI. Estos períodos son, justamente, los que analizamos en este capítulo.

2.1 Antes de la apertura económica

Al igual que en el resto de las naciones de América Latina, el desarrollo económico de Colombia durante el siglo XX estuvo profundamente relacionado con el comportamiento de su comercio exterior. Las fluctuaciones de los términos de intercambio y el comportamiento de los tamaños y cantidades de las exportaciones determinaron los períodos de la actividad económica y los puntos de inflexión más importantes de la estructura productiva del país.

A comienzos del siglo XX, el país estaba atravesado por una guerra civil, que desembocó en una mayor división política nacional y el desgobierno en distintas regiones. A esto, debe sumarse también la pérdida de Panamá, lo cual representó un duro golpe económico para la nación. Debido a su posición estratégica, esta pérdida territorial significó una gran dificultad para el comercio exterior del país, pues se perdió la oportunidad de aprovechar el istmo, donde se construyó el Canal de Panamá.

Desde mediados del siglo XIX hubo una confrontación en el país sobre cuál modelo económico regiría los destinos de Colombia. Algunos sectores querían que se permitiera el libre comercio y se aboliera la esclavitud. Este grupo estaba integrado por comerciantes, indígenas y afroamericanos. A pesar de coincidir en el punto de terminar la esclavitud, artesanos y comerciantes presentaban grandes diferencias en cuanto a libre comercio y permiso para el flujo continuo de mercancías.

Permitir el flujo mercantil continuo beneficiaría fuertemente a los comerciantes, quienes podrían comprar a menor costo y vender con mayores ganancias. En cambio, los artesanos se verían aborados por mercancías de mayor calidad, debido al escaso desarrollo industrial del país, las cuales competirían directamente con las que ellos producían. En términos de partidos políticos, esta controversia causó grandes problemas en el recientemente constituido Partido Liberal

Ahora bien, en aquel tiempo, existió un grupo más, que se oponía en gran medida a la abolición de la esclavitud: los terratenientes. Este importante sector estaba representado por algunos de los hombres más ricos y poderosos de la época y por la Iglesia Católica, la cual, según Álvaro Tirado Mejía⁴, incluía a los principales terratenientes de entonces.

La división dentro de los liberales, surgida en los mismos años en que Marx y Hegel creaban las bases del comunismo, hizo que los artesanos que no querían el libre mercado, se orientara a esta nueva corriente. Una representación gráfica de esta división en distintos grupos con sus intereses puede verse en la figura 1.

4 “Los terratenientes [...] eran partidarios del *statu quo*, y aunque ciertas medidas los podían beneficiar – la abolición del diezmo, por ejemplo –, otras, como la suspensión de la esclavitud, les eran extremadamente perjudiciales. Por esta razón, se unieron en un partido político, el Conservador, para defender sus intereses económicos, contando con el apoyo decidido de la Iglesia Católica, el más grande terrateniente del país, que en 1861, época de la desamortización en manos muertas, tenía propiedades avaluadas en diez millones de pesos, en momentos en que el presupuesto nacional era solo de dos millones” (Tirado Mejía, *Introducción a la historia económica de Colombia*, 102.)

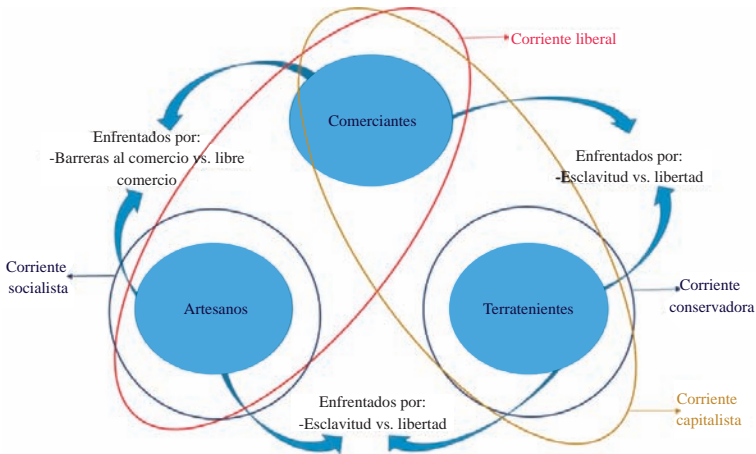


Figura 1. División sociopolítica colombiana a mediados del siglo XI.
Fuente: elaboración propia.

Desde este punto empieza a observarse lo que sucedería a lo largo del siglo XX, la lucha económica por el poder. Además, puede concluirse que, en Colombia, esta pugna empezó realmente con el enfrentamiento entre artesanos y comerciantes, dentro del Partido Liberal, mientras que en el resto del mundo solo se vio con suficiente claridad, una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial y comenzada la Guerra Fría.

Esta batalla nacional, denominada “Revolución del Medio Siglo”, fue ganada por los liberales capitalistas (comerciantes), los cuales eliminaron los aranceles proteccionistas. Asimismo, se pusieron en práctica puntos fundamentales de la economía clásica, con la especialización y la división internacional del trabajo. En ese sentido, el papel de Colombia sería el de productor agrícola y mineral. Como una consecuencia lógica de esto, el resto de las manufacturas debería ser importado. A partir de este momento, la producción nacional empezaría a caer estrepitosamente.

Tomás Cipriano de Mosquera (1798-1878) fue el presidente que llevó a cabo estas reformas, a fin de aumentar el comercio exterior colombiano. En su mandato tuvo lugar la primera liberalización del mercado nacional, con la eliminación de barreras arancelarias y la disminución de impuestos sobre el tabaco, el cual se convirtió rápidamente en el principal producto colombiano de exportación.

Pero luego no hubo mayores cambios en materia de comercio exterior. Sin embargo, durante las primeras décadas del siglo XX, cuando, a raíz de la Primera Guerra Mundial, el comercio exterior tuvo una importante caída, debió surgir un tipo de industria nacional, para satisfacer la carencia de productos, por lo que se establecieron industrias a lo largo del territorio nacional: “El estancamiento en el comercio exterior determinó una rebaja en las ganancias del sector comercial y, por tanto, los capitales dedicados a esta actividad buscaron mayores rendimientos en la industria”⁵.

De ese modo, nos aproximamos a dos momentos determinantes en la economía mundial: la crisis de la década de 1930 y, solo unos años después, la Segunda Guerra Mundial. Contrario a lo que podría pensarse, estos hechos tuvieron un impacto positivo en la industria nacional, aunque ciertamente tuvieron impacto negativo en el comercio exterior. Esto se explica en que, por un lado, se acentuó la producción nacional, la cual reemplazó las importaciones de distintos bienes de Europa y Estados Unidos. Ahora bien, este pequeño crecimiento industrial de Colombia dio razón para aumentar los aranceles a las importaciones, pues comenzó a existir un motivo para proteger la industria nacional, de modo que los aranceles no eran ya solo una fuente de ingresos para el Estado.

En otras palabras, nuevamente se pasó de una era de libre comercio a una época de proteccionismo, con el consecuente desarrollo de la industria nacional y cierta independencia económica. En los primeros años de este periodo de proteccionismo, se logró un desarrollo económico considerable, que, a su vez incentivó la creación de empleo y mejores condiciones socioeconómicas.

El incipiente comercio exterior colombiano estaba protagonizado por materias primas (*commodities*) como el café, minerales y petróleo. Los altos aranceles a las importaciones hacían que los productos traídos de otros países fueran pocos y de precios elevados. Esto causó que solo un sector exclusivo de la sociedad tuviera acceso a productos inexistentes en la industria nacional como algunos electrodomésticos.

⁵ Ibid., 246.

Esta tendencia proteccionista se sostiene hasta la década de 1960, cuando el presidente Alberto Lleras Camargo (1906-1990), dejó claro en su plan de gobierno cuál sería su política de comercio exterior. Allí, hacía énfasis en su interés por incentivar las exportaciones por medio de mecanismos tributarios y subsidios, así como el de sustituir las importaciones por productos nacionales.

Esta actitud hacia la industria nacional motivó su dependencia del Estado, toda vez que no tenían que competir directa ni indirectamente con algún tipo de producto extranjero ingresado y comercializado en el país. La actitud del Estado frente al comercio exterior es clara a partir del siguiente fragmento del plan de gobierno de Lleras Camargo:

Las exportaciones menores han tenido fuertes estímulos [...], entre los cuales el más importante es el relativo a la devaluación de 1957. En los últimos años se han establecido también importantes privilegios tributarios [...]. Pero ni la devaluación ni las medidas directas de estímulo han producido ningún resultado apreciable sobre la composición y el volumen de tales exportaciones. Antes bien, algunos renglones han desaparecido durante la década y, aunque a veces han reaccionado, como es el caso del azúcar que volvió a salir al mercado exterior en 1961, su significación es aún mucho menor que en algunos años del pasado decenio.

El *fuel-oil* tuvo incrementos considerables y constituye un rubro cuyas exportaciones se han originado en el hecho de que, para abastecer la demanda nacional de gasolina y similares, es preciso por razones técnicas, producir una cantidad que sobrepasa las necesidades nacionales. También crecieron, en forma importante, rubros de exportaciones no registradas hacia países limítrofes, aprovechando algunas ventajas cambiarias existentes en ese comercio, que posteriormente han tendido a desaparecer.⁶

Estas ideas son una radiografía de la política exportadora de esta época en Colombia. En realidad, la única solución propuesta a la precaria

6 Lleras Camargo, *Plan de desarrollo del presidente Alberto Lleras Camargo en su segundo periodo presidencial (1961-1970)*, 12-13.

oferta exportadora del país era aumentar los subsidios y la intervención estatal en la economía nacional, por medios como la devaluación o revaluación de la moneda nacional, según la necesidad.

La sustitución de las importaciones fue una herramienta para solucionar los problemas sobre la balanza de pagos, la cual no era favorable para el país. Así, tal estrategia quedó consignada así en el plan de gobierno de Lleras Camargo:

Pero la significación de la sustitución de importaciones no está limitada a sus efectos sobre la balanza de pagos, sino que va mucho más lejos, pues la aplicación de restricciones a la importación crea condiciones favorables para el establecimiento de nuevas industrias dedicadas a la producción nacional de los bienes que antes se importaban sin limitaciones.

En 1960, llegó a la presidencia Carlos Lleras Restrepo (1908-1994) a la presidencia. Sin embargo, el cambio de gobierno no significó ningún cambio notorio en materia de comercio exterior. En otras palabras, durante el periodo 1960-1972, puede percibirse una fuerte planificación central de la economía nacional. Y es entonces cuando se determinó como serían los tipos de cambio en el periodo correspondiente y de qué manera se direccionarían las exportaciones, a fin de poder cumplirlo.

De ese modo, las importaciones siguieron siendo objeto de manipulación, por medio de aranceles e inversiones gubernamentales:

En general, las importaciones reflejan en términos relativos los cambios que experimentan las inversiones del gobierno. Por un lado, la inversión del gobierno tiene un componente importado, y las disminuciones o aumentos de aquella se reflejan, obviamente, sobre el monto de la presión por importaciones.⁷

A pesar de esto, cabe resaltar que a partir de ese momento comenzaron a darse los primeros movimientos tendientes a preparar a la nación para el mercado internacional. Sin embargo, aun persistían las políti-

⁷ Lleras Restrepo, *Plan de desarrollo del presidente Carlos Lleras Restrepo (1969-1972)*, 32.

cas paternalistas, las cuales mostraron un nuevo camino para las manufacturas nacionales, esta vez con la Ley 444 de 1967, por medio de la cual se creó el Plan Vallejo. Este plan consistió en que las empresas que se acogían a él importaran materias primas, no pagaran IVA de estas, si esos insumos eran usados para fabricar y luego exportar el bien terminado. En todo caso, el 100% de las materias primas e insumos importados por dicho plan debían ser exportadas como productos terminados.

En otro ámbito, en 1969 se suscribió el Acuerdo de Cartagena, el cual abrió el camino para la integración económica regional de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), con el fin de llegar a nuevos mercados internacionales.

Alrededor de todo esto, se sentaron las bases institucionales del comercio exterior colombiano, las cuales son mencionadas en el plan de gobierno dentro de las siguientes oficinas:

1. Consejo Directivo de Comercio Exterior. Principal promotor de la política comercial del país, integrado al nivel ministerial y con la asistencia de los directores de organismos especializados. En aquel momento, allí se efectuaba la coordinación de los diversos instrumentos de política comercial, enmarcada dentro de las orientaciones generales que dicta el Consejo Nacional de Política Económica y Social.
2. El Instituto Colombiano de Comercio Exterior. Encargado de ejecutar la política comercial en coordinación con las demás entidades gubernamentales relacionadas.
3. Fondo de Promoción de Exportaciones. Promotor y facilitador de información comercial, que actuaba, además, como organismo financiero en el aumento de las exportaciones.
4. Consejo Nacional de Política Aduanera. Tenía la función de adaptar la estructura arancelaria a las condiciones cambiantes del comercio internacional y de desarrollo del país.

Internamente, las juntas directivas de estos diferentes organismos estaban integradas por las mismas personas. De modo que la coordinación de las diversas políticas era mucho más sencilla.

Asimismo, en el plan de gobierno de Lleras Restrepo pueden observarse las bases del régimen de importaciones colombiano, pues, allí se mencionan las importaciones libres, prohibidas y con licencia previa.

En este punto, debe hacerse rescatarse que, como una consecuencia del paternalismo y el proteccionismo de esa época, se sentaron las bases legales e institucionales para el comercio exterior colombiano. A pesar de que el comercio exterior era insipiente, se tenía claro que el país necesitaba adaptarse a los cambios que el mundo exigía sobre este tema.

Así es como pasamos al siguiente periodo presidencial, esta vez, el de Misael Pastrana (1970-1974). En ese tiempo, el petróleo y el café eran los principales bienes de exportación del país, a pesar de que habían pasado de constituir 90 % en la década de 1950 a 70 % en el anterior periodo presidencial⁸. A pesar de esta caída, la gran dependencia de las materias primas era enorme. Así las cosas, el crecimiento industrial al que se había llegado, solo representaba un beneficio en el comercio interno.

Pastrana propuso como uno de los principales objetivos el desarrollo y potenciación de las exportaciones. Ello, con el fin de aumentar las divisas en el mercado nacional para poder pagar las importaciones e invertirlas en el progreso económico nacional. Además, según había proyectado, se diversificarían los ingresos de moneda extranjera, con lo cual, a su vez, disminuiría el riesgo de las fluctuaciones del precio del café y el petróleo.

Con esto podemos observar un interés y conocimiento sobre la demanda de ciertos productos en el mercado internacional. Se quería que Colombia desempeñara un papel importante en el comercio mundial, para lo cual se propusieron lineamientos para fomentar las exportaciones de los sectores agropecuario e industrial. En ese

8 Pastrana Borrero, *Plan de gobierno de Misael Pastrana (1998-2002)*, 26.

sentido, también es necesario mencionar la importancia que entonces había alcanzado el Acuerdo de Cartagena, el cual se mostraba como como un promisorio bloque comercial, que trataría de aumentar las exportaciones a otros países.

Cabe resaltar que una de las estrategias del gobierno para aumentar las exportaciones y lograr sus objetivos era la financiación estatal, pues la organización y la financiación de consorcios productores logra hacer más atractivo el producir para exportar. Por ello, eran necesarias la organización y financiación de grandes fábricas exportadoras.

Vale resaltar que en este periodo no se mencionó la iniciativa privada en esta materia. la falta de confianza del estado a esta clase de iniciativas podría ser una de las razones por las que no se plantearon propuestas de cooperación, sino solo de financiación directa de la industria y del sector privado en general.

No fue sino hasta el gobierno de Alfonso López Michelsen (1974-1978), que se hizo evidente la necesidad de una cooperación abierta con el sector privado para poder llevar a cabo más adelante y de manera exitosa la inserción de Colombia en el mercado internacional, de manera abierta y sin trabas comerciales.

El plan de gobierno de López Michelsen, en el aspecto de comercio exterior hace mención al progreso en la inserción al mercado global que ha realizado Colombia y realza el papel del sector privado en este proceso. Aun así, la política frente a las exportaciones e importaciones no cambia mucho, de modo que se sigue haciendo énfasis en ampliar la cantidad de países a los que llegan las exportaciones colombianas, diversificar la oferta exportable y sustituir las importaciones. Para este último punto, vale mencionar que se especifica que solo se haría en los casos en que fuera eficiente económicamente. Esta fue la primera vez que se condicionó la política de sustitución de importaciones.

Uno de los puntos importantes para destacar de este periodo es la importancia que se dio al sector privado, pues es una ficha importante en el marco de los acuerdos comerciales que el país había logrado. También puede evidenciarse que el punto de diversificación de la oferta exportable propuesto en anteriores gobiernos, con el fin de evitar

que las fluctuaciones de los precios internacionales afectaran fuertemente a la economía del país, no tuvo el desenlace esperado, ya que en el plan de López Michelsen se menciona cómo esas variaciones del precio del café afectaron el ingreso nacional.

Otro aspecto en la política comercial de López Michelsen es el de la continuación del tipo de cambio flexible. El Pacto Andino, firmado en 1969, resultado del Acuerdo de Cartagena, fue de gran relevancia en sus inicios y siempre estaba contemplado dentro de las prioridades comerciales de los presidentes de la época, como una propuesta comercial moderna, de alcance internacional, el cual ayudaba a diversificar la oferta exportable y su destino.

Con la inclusión del libre comercio en aquel pacto, se dio espacio para que se empezara a hablar de ello en el gobierno. Esto demuestra la gran relevancia de aquel proceso integracionista en la apertura del comercio exterior del país, debido a que le produjo cierta experiencia de lo que debía hacerse para eliminar toda traba al comercio exterior del país. Se aludió al Pacto Andino en el plan de gobierno de López Michelsen en los siguientes términos: “El Gobierno Nacional no concibe el Pacto Andino como un fin sino como un medio hacia la integración final con toda la América Latina y los países de habla inglesa del Caribe”.

En este periodo Colombia mostro la necesidad de adhesión a distintos acuerdos comerciales con el fin de aumentar los flujos de intercambio comercial con el resto del mundo, esto sucedió con el Pacto Andino pero también con la inserción al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), uno de los acuerdos arancelarios más importantes en cuanto a la liberalización e igualdad de intercambio comercial en el mundo. Los beneficios que se planteaban en el Plan de Desarrollo, luego de entrar a dicho grupo, son: 1) el logro automático de un tratado comercial con rebajas arancelarias de aproximadamente cien países, entre los cuales se encontraba la mayoría de los países industrializados con quienes Colombia quería acrecentar el comercio. 2) Vigencia garantizada de los acuerdos. Y 3) el GATT planteó la posibilidad de negociaciones comerciales multilaterales. Esto ofrecía la posibilidad de actuar junto con países de intereses comunes, para lograr acuerdos más favorables.

Asimismo, la inserción al Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) de la conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), permitió la entrada de Colombia a los mercados de los países desarrollados de la mayoría de nuestros productos manufacturados y semimanufacturados, en franquicia o con rebajas arancelarias importantes.

En este punto vale la pena mencionar la poca racionalidad de la estrategia negociadora de Colombia en el intercambio intencional, el cual busca siempre entrar a otros países con aranceles mínimos, pero para importar al territorio nacional impone enormes trabas arancelarias con el fin de proteger la industria.

Otro factor importante tenido en cuenta para que Colombia entrara de manera competitiva al mercado internacional fue la infraestructura vial. El gobierno de esa época era consciente de la necesidad de tener vías de comunicación adecuadas, para disminuir los tiempos de transporte y agilizar la salida de mercancías para exportación, con ello, además, se lograría disminuir riesgos asociados a estos movimientos. Para esto, el fondo de promoción de exportaciones (Proexpo) se propuso como inversor crediticio en infraestructura portuaria y fluvial en distintas regiones del país.

En 1978, con la llegada a la presidencia de Julio Cesar Turbay (1916-1995), se focalizó en la política de comercio exterior del país. En el plan de gobierno para el periodo presidencial 1978-1982, se mencionan puntualmente las estrategias a utilizar para distintos sectores del país, como el del carbón, pues se mencionaba lo que sería luego una de las minas a cielo abierto más grande del mundo: Cerrejón.

Como producto exportable, el carbón fue de gran interés para aquel gobierno, ya que se seguía haciendo énfasis en la necesidad de ingresar divisas al territorio nacional con el fin de invertir las en distintos proyectos de desarrollo social. Cabe resaltar el enfoque de no financiación de este tipo de proyectos por el Estado, con la excusa de que no financiaba la energía de otros países en desarrollo, pues es un producto netamente exportable.

En cuanto al petróleo, se hacía énfasis en la necesidad de buscar nuevos yacimientos, para satisfacer la demanda interna de derivados, los

cuales, de no ser suficientes, deberían comenzar a ser importados. Aquí es necesario mencionar que, a pesar de todo, nunca se dejó de hablar de detener la exportación del crudo. Del gobierno Turbay cabe resaltar el manejo minero-energético, a cargo del sector público, con un grueso esquema de empresas, mencionadas en el plan:

1. Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol). Tenía (y tiene) a su cargo la exploración, explotación, refinación, distribución y comercialización de los hidrocarburos de todos los yacimientos del gobierno o adquiridos por la empresa.
2. Empresa Colombiana de Minas (Ecominas). Tenía a cargo la exploración, explotación, procesamiento y comercialización de yacimientos minerales de propiedad de la Nación, encomendados para manejo directo o en asocio con terceros.
3. Carbones de Colombia SA (Carbocol). Empresa industrial y comercial del Estado. Cuyos socios eran Ecopetrol, IFI, Cerrejón-Carboneras, Ingeominas, Colminas y Ecominas. Fue creada con el objetivo de explorar, explotar, lograr beneficio, transformar y comercializar de carbones.
4. Compañía Colombiana de Uranio SA (Coluranio). Empresa industrial y comercial del Estado cuyos socios eran Ecopetrol, IAN e ISA. Fue constituida con el objetivo de explorar, explotar, beneficiar, transformar y comercializar los minerales radioactivos⁹.

Las vías de comunicación han sido importantes a la hora de hablar de comercio exterior. En este caso, se hizo énfasis en los puertos y el creciente comercio aéreo. Cabe resaltar que se mencionó la importancia del sector privado en este punto, considerando que los proyectos viales son de iniciativa principalmente regional y municipal con la operación de privados. Los ferrocarriles fueron la excepción, ya que eran financiados, construidos y operados por el Estado.

El tema portuario estaba principalmente en manos de Colpuertos, una empresa estatal. En el plan de gobierno, destaca el buen estado y

⁹ Turbay Ayala, *Plan de gobierno del expresidente Julio Cesar Turbay*, 77.

operación eficiente de los muelles privados, a diferencia de lo que ocurría en Santa Marta, Cartagena y Buenaventura, que estaban en manos públicas.

Otro punto del plan de gobierno de Turbay Ayala es la tramitología aduanera portuaria. Los procesos eran lentos y poco coordinados ni existía una política logística que hiciera más eficiente el cargue y descargue de mercancías. Esto tenía efectos adicionales: los tiempos de bodegaje eran mucho más extensos y los costos comerciales de internacionalización eran mayores.

Una característica de los gobiernos mencionados es que, en materia de comercio exterior, se avanza un poco en la formalización de las exportaciones nacionales, pero siempre se descuidan las importaciones. A pesar de esto, debe mencionarse que el empuje a las exportaciones ayudó al desarrollo industrial del país en su momento con unas cuantas materias primas que tuvieron su apogeo.

Ahora bien, durante el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) se plantaron las bases de una nueva forma de comercio exterior, como queda claro en su plan de desarrollo intitulado “Cambio con Equidad”. Este dio pie a la “Ley Marco de Comercio Exterior”, la cual tenía el objetivo de aumentar el aparato de financiación a las exportaciones, por medio del Fondo Nacional de Garantías y del Fondo de Promoción de Exportaciones (Proexpo). De este último punto puede resaltarse la búsqueda de evitar las distorsiones a los precios que fija el mercado, mediante la reestructuración de estos incentivos fiscales, con el fin de dar mayor flexibilidad al GATT y que pudieran ajustarse sus niveles en cualquier momento según los precios internacionales de los productos.

Además, cabe resaltar el papel que se otorgó a Proexpo, en el incentivo a las exportaciones mediante la financiación de programas con recursos del Estado, al cual también se le asignaron funciones en las siguientes materias: 1) Fronteras, en cuanto al desarrollo del potencial productivo exportador de las regiones colindantes con otras naciones vecinas. 2) Transporte, mediando en el transporte al Caribe y Centroamérica, subsidiando transbordos de la carga en ruta hacia el destino. 3) Exportación de servicios, mediante la financiación de la infraestructura necesaria para llevarlos a otros países de América Latina.

Por otro lado, el plan se refiere al crecimiento de las importaciones frente a la contracción de las exportaciones. Para solucionar el desbalance, el gobierno de Betancur planteó aumentar las barreras arancelarias, con el fin de proteger la industria local, aumentar los índices del empleo y contribuir a la reactivación económica. Es así como se emitió el Decreto 3080 de 1982, el cual aumentaba los aranceles en un 20%, aunque respetaba los topes suscritos en el Acuerdo de Cartagena y con la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

Como otra medida, se modificó el régimen de licencia previa, con el fin de regular aún más las importaciones. Tal modificación se debió a que la industria había logrado producir algunos bienes que antes se importaban. Asimismo, comienza a hablarse de la necesidad de permitir la entrada regulada de ciertos bienes fundamentales, que podrían ser comercializados en el territorio nacional sin afectar ni competir directamente con la producción local.

Otro punto importante es el papel activo del Estado en las importaciones, pues representaba el 26% de las importaciones totales en 1982. Por esta razón se planteó que tales importaciones fueran sustituidas por la producción doméstica, con la finalidad de contribuir a la economía nacional. A pesar de todo, aun no existía una abierta tendencia a la apertura económica del país y esto se mantuvo así hasta el siguiente gobierno, como se explica a continuación.

2.2 Implementación de la apertura económica

Fue en el periodo de 1986-1990, durante el gobierno de Virgilio Barco, cuando hubo un avance sin precedentes en materia de apertura económica, como queda claro con lo consignado en el Plan de Desarrollo de este presidente:

El comportamiento inestable del comercio exterior colombiano ha sido en gran medida resultado de variaciones en la economía internacional y en los precios externos del café. Los esfuerzos por diversificar las exportaciones y sustituir importaciones han reducido la vulnerabilidad de los ingresos externos. Sin embargo, aún no se ha logrado consolidar una posición que asegure plenamente el futuro cambiario del país.¹⁰

10 Barco, *Plan de desarrollo del presidente Virgilio Barco (1986-1990)*, 63.

En este periodo, el carbón, petróleo y sus derivados se posicionaron en el tercer lugar de principales productos de exportación; el café, sin embargo, representaba una parte importante del total, debido a su reciente auge y la crisis productiva en Brasil. Esto hizo que la balanza comercial tomara un rumbo superavitario, lo cual trajo una gran cantidad de divisas al país, ayudado del control y la política de sustitución de importaciones, la cual siguió vigente.

El miedo por el comportamiento externo y su efecto en la economía nacional era evidente para el gobierno de Barco, debido al carácter complementario de las importaciones, porque su composición era básicamente industrial y por el rezago en el proceso de sustitución. Para aquel gobierno, ello demostraba que la sensibilidad de la economía colombiana a las fluctuaciones del sector externo seguía siendo grande. Con ello en mente, se plantean tres puntos esenciales para la política exterior colombiana:

1. Disminuir la vulnerabilidad de la economía a las fluctuaciones originadas en los mercados internacionales y convertir al sector externo en un elemento dinamizador de la producción y el empleo.
2. Racionalizar el régimen de protección de forma tal que permitiera el aprovechamiento pleno de las ventajas comparativas actuales y potenciales de la economía colombiana.
3. Garantizar el abastecimiento de materias primas y bienes de capital de origen externo, necesarios para la producción de bienes exportables y básicos del consumo interno.

Estos tres puntos resumen la orientación de Barco en cuanto a comercio exterior. En tal sentido, son de gran relevancia las mencionadas ventajas comparativas. Que este elemento fuera tenido en cuenta, está de acuerdo con una de las primeras teorías económicas enfocadas en el libre comercio. Ello supone el comienzo de un cambio comercial en Colombia. Además, por primera vez se usó la expresión “libertad de comercio” en las políticas gubernamentales y por primera vez se mencionó el concepto de “igualdad de beneficios a las exportaciones e importaciones”. En otros términos, la apertura comercial colombiana daba sus primeros pasos en firme en el gobierno de Virgilio Barco.

Así pues, comenzó a gestarse la idea de permitir las importaciones paulatinamente, aunque en este momento solo se permitieran las destinadas al Plan Vallejo y los bienes de capital destinados a la producción exportable. En todo caso, con estas medidas se dio una connotación de libertad a la política comercial colombiana. Además, las tarifas portuarias se igualaron para exportaciones y para importaciones destinadas a la industria.

En todo caso, a pesar de que el arancel seguía siendo un mecanismo de protección para la industria, la existencia misma de una iniciativa relacionada con la libertad de comercio en un plan de gobierno es un avance sustancial en la apertura del país, la cual tuvo pleno desarrollo apenas unos años después.

La apertura podía tener lugar debido, entre otras cosas, a que en algunos sectores de la economía colombiana se había llegado a un punto de madurez productiva, lo que permitía la competencia con los productos de otros países.

A pesar de que en el gobierno de Barco se dieron pasos importantes con respecto a la liberalización del comercio exterior colombiano, la planificación central seguía presente con el paternalismo estatal y los subsidios a las exportaciones que otorgaba el gobierno. Esta política de incentivo a las exportaciones por medio de la intervención pública en la economía causaba grandes distorsiones al precio real de los bienes. Esto, a su vez, hacía que fueran difíciles de controlar y de pronosticar las fluctuaciones negativas.

La apertura económica de Colombia debió esperar al gobierno de César Gaviria (1990-1994) para entrar en vigor. Durante este gobierno, se planteó la eliminación de la mayor parte de aquellos subsidios y la liberalización de las importaciones, a las cuales se les eliminó los altos aranceles que impedían su entrada a territorio colombiano. Fue de ese modo, aplicando el enfoque de la Escuela Austriaca de Economía, que en este momento se redujo el papel del Estado en el desarrollo de la economía nacional, dejando que esta fluya sin intervención en el precio real de la mayor parte de los bienes comercializados nacionalmente.

Llegados a este punto, vale mencionar que, desde el gobierno de Tomás Cipriano de Mosquera (1845-1849), no se había planteado este esquema de libertad económica. En otras palabras, la apertura ocurrida durante el gobierno Gaviria fue un segundo gran periodo de libertad comercial para Colombia, es decir, volvió el *laissez faire* a la política económica nacional, ejecutado en 1990-1994, coincidiendo con el periodo presidencial de Gaviria.

Uno de los principales objetivos de una apertura económica fue la liberalización del comercio exterior, como queda claro a partir del plan de gobierno de Gaviria:

La dinamización del comercio exterior a través del programa de apertura es uno de los fundamentales de la estrategia económica del gobierno. Además de su efecto global sobre la demanda de la economía, la dinamización del comercio exterior induce externalidades que ejercen efectos favorables sobre la productividad de la economía. Tales externalidades se asocian con el crecimiento y diversificación de las exportaciones y las importaciones.¹¹

El plan económico planteado por Gaviria para Colombia se pone en sintonía con la tendencia mundial. Para el comercio exterior colombiano, se planteó que la apertura traería mayores beneficios productivos para la industria nacional, puesto que, con la reducción sustancial de aranceles a las importaciones, se reducirían los costos de producción, debido a que los insumos y materias primas eran los principales bienes que entraban al territorio nacional. Esto, a su vez, haría más competitivos los bienes de Colombia en el exterior, ya que la producción en el país sería a precios reales y costos menores.

Asimismo, al producir a menores costos, con la llegada de nuevos competidores al territorio nacional, los precios en el mercado interno tenderían a la baja. Con esto, se lograría disminuir la enorme inflación, que alcanzaba el 20 % mientras que el promedio mundial era de 4,5 %.

De esta manera es como Colombia se integra al mercado mundial. El proceso de apertura y liberalización del comercio fue paulatino,

11 Gaviria Trujillo, *Plan de desarrollo del presidente Cesar Gaviria Trujillo (1990-94)*, 5.

comenzando con el gobierno de Virgilio Barco y consolidándose con la llegada de Cesar Gaviria. Fue este último quien puso en marcha la *neoliberalización* económica del país con una serie de medidas polémicas que merecieron la oposición de algunos sectores industriales, entre otras cosas, porque se les recortaban los subsidios.

Una vez puesta en marcha la apertura comercial colombiana, el papel de los siguientes gobiernos sería establecer políticas que contribuyeran de manera integral en este proceso.

2.3 Evolución de la apertura económica

El siguiente periodo presidencial (1994-1998) correspondió a Ernesto Samper, quien enfrentó graves acusaciones y procesos judiciales relacionados con corrupción. Entre otras cosas de las que se le acusaba, fue señalado de haber recibido dinero del narcotráfico en su campaña presidencial. El llamado “Proceso 8000” ocupó gran parte de los esfuerzos de Samper por mostrar su inocencia y limpiar su imagen. Esto causó un vacío de gobernabilidad, manifiesto en el escaso desarrollo y el estancamiento del país durante ese gobierno.

A pesar de ello, el plan de desarrollo de Samper contemplaba los grandes esfuerzos que hacían falta para consolidar el desarrollo económico y la libertad comercial en Colombia:

La experiencia de los últimos años indica, sin embargo, que este proceso dinámico de crecimiento exportador no es un producto automático de la liberación comercial. Requiere como contrapartida esfuerzos por garantizar el capital humano y la infraestructura necesaria para un mayor crecimiento económico y políticas sectoriales activas orientadas a mejorar las condiciones de competitividad.¹²

Con la aparición de la OMC (1993), a partir de entonces principal institución global promotora del libre comercio, la economía colombiana se encontraba ya completamente inmersa en este cambio. Así, el presidente Samper enfocó los esfuerzos en una agresiva estrategia de internacionalización, por medio de inversiones en sectores de ciencia y tecnología, capital humano e infraestructura.

12 Samper Pizano, *Plan de desarrollo del presidente Ernesto Samper (1994-1998)*, 2.

Aquella estrategia de internacionalización del país se basó principalmente en la suscripción de acuerdos comerciales internacionales, con el fin de aumentar los flujos de intercambio de bienes entre las naciones partícipes, mediante la anulación parcial y total de los aranceles comerciales. Algunos de los principales acuerdos que entraron vigor durante el gobierno Samper fueron:

- El G3 (1994), conformado por Colombia, México y Venezuela, entró en vigor el primero de enero de 1995 (Venezuela se retiró del acuerdo en 2006).

- Acuerdo de Alcance Parcial sobre comercio y cooperación económica y técnica entre la República de Colombia y la Comunidad del Caribe (CARICOM), suscrito en 1994, conformado por Colombia y 12 de los 15 países del Caribe, el cual entró en vigor el primero de enero de 1995.

Concluido el periodo presidencial de Samper, ascendió al poder el presidente Andrés Pastrana Arango, elegido para el periodo 1994-1998. Pastrana no se diferencia notablemente en cuanto a la política de comercio exterior, comparado con su antecesor. Pastrana llegó a la silla presidencial en un momento crítico para el país en varios ámbitos: la situación económica era inestable y los grupos armados al margen de la ley y narcotraficantes dominaban gran parte del territorio nacional. La situación era tan preocupante que algunos sectores políticos llegaron a creer que el país podría ser tomado en cualquier momento por alguno de estos grupos.

Con una situación social crítica, la economía también sufría. Así, las exportaciones eran inestables y poco diversas y esto mismo ocurría con la industria. Para solucionar esta situación, en su plan de gobierno, Pastrana propuso profundizar la apertura económica, con el fin de llevar una oferta más variada de los productos colombianos al exterior:

La prioridad número uno será incrementar y diversificar la oferta exportable, no solamente a través del crecimiento de los actuales sectores exportables sino, también, con nuevos productos, para lo cual será necesario un minucioso análisis de las oportunidades que ofrecen los mercados mundiales, así como un mayor aprovechamiento del potencial del aparato productivo nacional¹³.

13 Pastrana Arango, *Plan de Desarrollo del presidente Andrés Pastrana (1998-2002)*, 5.

La idea de Pastrana era aumentar la producción a tal nivel que se pudiera abastecer el mercado nacional, y quedaran los suficientes excedentes para cubrir el mercado internacional. Esto se realizaría con el apoyo del gobierno, mediante la financiación para el fortalecimiento competitivo de los productos nacionales en cuanto a innovación, calidad y diversificación de los productos. En otro frente de trabajo, Pastrana propuso también la adopción de tecnología para hacer más eficiente los procesos y disminuir costos.

Otro punto importante de la estrategia exportadora de su plan era el papel de las PyME, un importante motor de generación de empleo en Colombia. Llevarlas a incursionar en el comercio exterior significaría llevar a la mayoría de empresas del país a exportar. La propuesta era una alternativa frente al estancamiento comercial y exportador de las grandes empresas, debido a la contracción económica internacional de esos años. Sobre esto, es importante agregar que en el gobierno de Pastrana, se lograron avances significativos en cuanto al asentamiento de la apertura en el país y se comprendió que no solo con grandes empresas puede lograrse aumentar las exportaciones.

Asimismo, el gobierno Pastrana planteó también descentralización de las exportaciones. Es decir, para él, era necesario que las regiones se apropiaran de sus fortalezas y comenzaran a exportar. Esto vendría acompañado de la descentralización institucional, con la creación de organismos regionales para el fomento de las exportaciones.

Aun así, no hubo una política clara en cuanto al manejo de las importaciones, a pesar de que se habló de profundizar la apertura, pero solo se tocó el fomento de las exportaciones. Es decir, no se tuvo en cuenta un factor muy importante para el desarrollo de una economía abierta: la importación. En otras palabras, al solo referirse a las exportaciones, el gobierno Pastrana se asimila mucho a los gobiernos previos a la apertura económica. Además, durante aquel gobierno, se intenta hacer énfasis en el Plan Vallejo como estrategia de aumento a las exportaciones. Esto implicaba que las materias primas e insumos importados se debían exportar como productos terminados.

En 2001, debido a los ataques terroristas en Estados Unidos, el contexto mundial cambió drásticamente, ante el temor de que el terrorismo

se generalizara. Esto causó grandes cambios en las políticas comerciales de los países del mundo. Como consecuencia de los hechos del World Trade Center (WTC), el hermetismo volvió a desempeñar un papel importante en las fronteras de las naciones.

Ante estos graves sucesos, el mundo habló un mismo idioma en rechazo al terrorismo. Los discursos de los líderes mundiales pasaron de aclamar la libertad, a proponer medidas restrictivas y de vigilancia, con el fin de prevenir ataques en sus territorios nacionales.

En Colombia, el escenario fue similar. El ataque al WTC se produjo en un momento crítico para el país, cuando los grupos armados subversivos, el terrorismo y el narcotráfico ahogaban a la sociedad civil y la democracia. Esto hizo que, en las elecciones presidenciales de 2002, el discurso del candidato presidencial Álvaro Uribe se sintonizara con el mundo, especialmente por su fuerte posición de erradicar la violencia en el territorio nacional. Su discurso lo hizo ganar las elecciones, de modo que ocupó la presidencia durante dos periodos consecutivos (2002-2006; 2006-2010).

En el periodo presidencial de Uribe, se implantaron grandes cambios comerciales y avances sustanciales en la apertura económica del país. Se asentaron los acuerdos comerciales, se fomentó el comercio exterior y la inversión extranjera y se reafirmó la lucha del país por erradicar a los grupos subversivos. Esta lucha estuvo financiada, principalmente, por los altos precios de las materias primas, especialmente el petróleo y sus derivados. Pero los recursos venían también del “Plan Colombia”, un proyecto de financiación por parte de Estados Unidos, de la lucha contra el narcotráfico.

Desde otro punto de vista, puede afirmarse que, debido a los grandes males que había sufrido el país, la percepción internacional de Colombia estaba en muy malas condiciones. Así pues, uno de los principales objetivos del gobierno de Uribe fue el de mejorar la percepción de Colombia en el escenario internacional. Con esto, pretendía facilitar las relaciones y la incursión comercial del país con las demás naciones del mundo. Con este mismo fin, se estableció un lineamiento puntual para el fortalecimiento de las relaciones con América Latina, Europa, Estados Unidos y la región Asia-Pacífico.

En cuanto a la política comercial, el gobierno de Uribe se caracterizó por el enfoque hacia la integración, con el fin de acrecentar los flujos de divisas. También hay que mencionar la ampliación de la apertura en otros sectores comerciales:

La política comercial no debe limitarse a la liberación comercial o al establecimiento de instrumentos de promoción a las exportaciones. Debe, al mismo tiempo, allanar el camino hacia la apertura y la desregulación de los mercados de capitales y servicios.¹⁴

Como se anticipó, la integración comercial fue uno de los pilares de la política comercial del gobierno. En esa dirección, en 2001, se celebró la cumbre de Doha, Qatar, en la cual establecieron los lineamientos mundiales para acrecentar la liberación económica mundial. Los objetivos de Colombia en esta negociación estaban orientados a 1) lograr un mayor acceso a mercados para los bienes y servicios producidos en el país; 2) buscar una reforma al comercio mundial de productos agrícolas bajo el liderazgo del Grupo Cairns¹⁵; 3) reformar la aplicación de los procedimientos antidumping y de medidas compensatorias; y 4) eliminar el escalonamiento de picos arancelarios.

Otro punto por destacar durante este periodo es la promoción de las exportaciones agrícolas, las cuales venían siendo alteradas en el comercio mundial por las distorsiones a los precios causadas por la alta protección a este sector. En este mismo periodo, empieza a ser tenida en cuenta la vulnerabilidad del campo colombiano ante la falta de recursos nacionales para subsidiar el sector y poder hacer frente a tales distorsiones.

Vale la pena resaltar que en el plan del primer gobierno de Uribe solo se hace referencia al fortalecimiento de las exportaciones y su diversificación, dejando de lado las importaciones, las cuales pueden ingresar al territorio nacional de manera libre. En otras palabras, el gobierno había comprendido que la manera de hacer frente a la competencia externa es fortalecer la producción nacional y hacer más eficaces las exportaciones.

14 Uribe Vélez, *Plan de Desarrollo del presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2006)*, 134.

15 Grupo de países exportadores de productos agropecuarios que ejercen presión para que se libere el comercio de productos agropecuarios. Se formó en 1986 en Cairns, Australia, justo antes del inicio de la Ronda Uruguay (OMC, "Guía informal de la jerga de la OMC, para uso de la prensa").

Puede decirse que el tema de importaciones está ausente en los planes de desarrollo de los últimos tres gobiernos. Ello no ocurre por consideración hacia estas y su importancia en el desarrollo económico del país. Más bien, ocurrió por el enfoque de la liberación comercial, pues las importaciones fluyen y la solución no es limitarlas, sino que la idea es que la industria crezca de manera competitiva frente a las importaciones, para lo cual debe alcanzarse competitividad en el escenario internacional.

En el segundo gobierno de Uribe, la importancia del comercio exterior en el plan de desarrollo pasó a un segundo plano. Esta vez, estuvo enfocado, principalmente en la llamada “seguridad democrática” y la creación de oportunidades en el sector interno. Esto ha sido interpretado como un condicionante fundamental para incentivar el comercio nacional, motivado por el control del territorio.

La cantidad de Tratados de Libre Comercio (TLC) negociados en los periodos presidenciales de Uribe abrieron las puertas a la entrada y salida de distintos productos. A pesar de esto, en buena parte, las exportaciones colombianas se enfocaron hacia los hidrocarburos y sus derivados. Hubo una reducción significativa en comparación con anteriores años, pues se pasó de ser cerca del 80% en la segunda mitad del siglo XX, al 40% en lo que lleva corrido del XXI. Sumado a lo anterior, cabe mencionar la drástica reducción del peso del café en las exportaciones: pasó a un segundo plano, reemplazado por el carbón.

Los altos precios internacionales de las materias primas dieron años de crecimiento a la economía colombiana, por lo que se convirtieron en el principal motor de crecimiento e inversión en el territorio nacional. Por ejemplo, con el libre mercado, la exportación de crudo trajo a Colombia grandes ingresos.

Luego de los ocho años del gobierno de Uribe, ascendió al poder Juan Manuel Santos (2010-2014), el cual continuó con la misma política comercial, considerando que fue elegido con la consigna de continuidad, la cual se cumplió a cabalidad en materia de comercio exterior. En las proyecciones económicas del gobierno de Santos, puede notarse que en términos generales la apertura económica de Colombia había llegado a un punto de no retorno.

Por tanto, durante este tiempo, el país se dedicó a aumentar el mercado mediante la integración de Colombia con los países de la región y aumentar los TLC. Para esto, se establecieron varios protocolos en cuanto al comercio exterior, lo que incluyó el cambio de estatuto aduanero, que contempló los regímenes de importaciones y exportaciones y los procesos para el comercio exterior colombiano.

Además, se buscó facilitar la inserción de las empresas colombianas en el mercado internacional. Para ello, se disminuyeron los trámites y permitió el acceso al comercio exterior de las empresas del país. Junto a esto, el uso de la tecnología fue fundamental, ya que se creó la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), sitio virtual para realizar los procesos y documentación en materia de exportaciones e importaciones.

Asimismo, se dio mayor importancia a la logística y la infraestructura vial, con el fin de disminuir costos y hacer más competitivos los productos colombianos en el extranjero. Este propósito quedó consignado así en el plan de gobierno de Juan Manuel Santos:

Mediante la consecución de acuerdos entre países vecinos, se buscará compatibilizar los procesos y requisitos aduaneros de manera que se agilicen los tiempos de paso en los nodos comerciales. Asimismo, y a partir de la exitosa experiencia de implementación de procesos de facilitación comercial registrada en los puertos, se dará alcance a todos los puntos de ruptura de carga con procesos ágiles y óptimos de inspección y control de aduanas en el marco del nuevo estatuto aduanero. Específicamente, se consolidará la herramienta de Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), la implementación del sistema de Inspección Física Simultanea y de Inspección No Intrusiva. Adicionalmente, se apoyará la implementación del Operador Económico Autorizado¹⁶, figura que ofrecerá facilidades al movimiento de carga transfronteriza.¹⁷

16 "La persona natural o jurídica establecida en Colombia, que siendo parte de la cadena de suministro internacional, realiza actividades reguladas por la legislación aduanera o vigiladas y controladas por la Superintendencia de Puertos y Transporte, la Dirección General Marítima o la Aeronáutica Civil, que mediante el cumplimiento de las condiciones y los requisitos mínimos establecidos en el Decreto 3568 de 2011, garantiza operaciones de comercio exterior seguras y confiables y, por lo tanto, es autorizada como tal por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN, "Preguntas frecuentes").

17 Santos Calderón, *Plan de desarrollo del presidente Juan Manuel Santos, (2010-2014) (Resumen Ejecutivo)*, 66.

Llegados a este punto, el proceso de apertura comercial de Colombia se entró plenamente a la economía mundial. Durante el gobierno de Santos, se contaba ya con 10 acuerdos comerciales firmados y un nuevo proceso de integración regional. El último de estos acuerdos es La Alianza del Pacífico, proceso integracionista que reúne a México, Chile, Perú y Colombia, con el objetivo de crear un mercado común y mostrarse al mundo como una nueva alternativa comercial. Estos cuatro países latinoamericanos son los de mayor crecimiento económico de la región y constituyen la cuarta economía del mundo.

La Alianza del Pacífico surgió como una alternativa al Mercosur, que había quedado estancado debido al gran proteccionismo fronterizo en las relaciones comerciales entre sus miembros. Mientras tanto, la Alianza del Pacífico logró disminuir en 90 % los aranceles a productos de los países miembros del acuerdo, con fecha fijada para su total eliminación.

Este nuevo polo de poder económico despertó el interés de otros países de la región, como Argentina, Uruguay, Costa Rica y Panamá, los cuales han expresado su interés de involucrarse formalmente con la Alianza. Por esta razón, es considerada uno de los principales procesos de integración económica en el mundo, pues su rápido crecimiento puede llevarla rápidamente a ser una potencia económica en Latinoamérica, comparable por su naturaleza a la Unión Europea. Para concluir este análisis, la tabla 1 presenta un resumen de los principales cambios y avances ocurridos durante los periodos presidenciales analizados.

Tabla 1. Periodos presidenciales y principales avances en materia de comercio exterior

a. Antecedentes de la apertura económica en Colombia

Presidente (periodo)	Principales medidas en comercio exterior
Tomás Cipriano de Mosquera (Nueva Granada, 1845-1849)	Gobierno en el que se dio la primera liberación del mercado nacional: eliminación de barreras arancelarias y disminución de impuestos sobre el tabaco, principal producto de exportación del país.

(Continúa)

La política de comercio exterior de esta época fue proteccionista, la única solución a la precaria oferta exportadora del país fue aumentar los subsidios y la intervención estatal en la economía nacional. Se fomentó la exportación y se limitó la importación.		
Carlos Lleras Restrepo (1966-1970)	<p>A partir de este momento comienzan a darse los primeros pasos para preparar a la nación para el mercado internacional, aunque siguen siendo políticas paternalistas, estas mostraron un nuevo camino para las manufacturas nacionales. Con la Ley 444 de 1967, se creó el Plan Vallejo.</p> <p>Asimismo, el plan de gobierno de este presidente pueden observarse las primeras bases del régimen de importaciones colombiano, en el cual se mencionan las importaciones libres, prohibidas y con licencia previa.</p>	Una característica de estos gobiernos, en materia de comercio exterior, es que su avance en la formalización del sector exportador, pero miran con renuencia al sector importador, de modo que las limitan o proponen planes de sustitución de importaciones.
Misael Eduardo Pastrana Borrero (1970-1974)	Propuso como uno de los principales objetivos el desarrollo y la potenciación de las exportaciones. Planteó los lineamientos para fomentar las exportaciones del sector agropecuario e industrial, en el café y el petróleo.	
Alfonso López Michelsen (1974-1978)	<p>En este periodo no hubo cambios notorios. Se siguió haciendo énfasis en ampliar el número de países a los que llegaban productos colombianos.</p> <p>En este periodo se mostró la necesidad de que Colombia suscribiera acuerdos comerciales para aumentar el flujo de intercambio comercial con el mundo. Esto sucedió con el Pacto Andino; la inserción al GATT y la participación en el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)</p>	

(Continúa)

Presidente (periodo)	Principales medidas en comercio exterior	
Julio César Turbay Ayala (1978-1982)	En su plan de gobierno, se mencionan las estrategias para la implementación de la internacionalización de distintos sectores de la economía del país, como el carbón, potenciando empresas del sector público, tales como Ecopetrol, Eco-minas, Carbocol y Colurano.	Una característica de estos gobiernos, en materia de comercio exterior, es que su avance en la formalización del sector exportador, pero miran con renuencia al sector importador, de modo que las limitan o proponen planes de sustitución de importaciones.
Belisario Betancur (1982-1986)	En este gobierno, se creó la Ley Marco de Comercio Exterior, con el objetivo de aumentar el aparato de financiación a las exportaciones por medio del Fondo Nacional de Garantías y del Fondo de Promoción de Exportaciones (Proexpo; el incentivo a las importaciones mediante financiación de programas con recursos estatales).	

b. Implementación de la apertura económica en Colombia

Presidente (periodo)	Principales medidas en comercio exterior	Principales políticas
Virgilio Barco (1986-1990)	Por primera vez comenzó a hablarse de “libertar de comercio” en la política estatal. Asimismo, se comenzó a hablar de igualdad de beneficios en importaciones y exportaciones. La apertura económica dio sus primeros pasos en firme.	“Apertura gradual”, es decir, entrada paulatina y la liberación de algunos productos para consumo interno.
César Gaviria Trujillo (1990-1994)	Durante este gobierno, se implementaron las primeras políticas neoliberales en el país. En este periodo, los impuestos al comercio exterior disminuyeron y se redujeron las subvenciones estatales a la exportación.	“Neoliberalización”. Implementada por medio de políticas polémicas, que recibieron gran oposición por algunos sectores industriales, quienes veían reducirse los aportes del Estado a sus actividades de exportación

c. Evolución posterior de la apertura económica en Colombia

Presidente (periodo)	Principales medidas en comercio exterior	Principales políticas
Ernesto Samper Pizano (1994-1998)	<p>El proceso 8000 ocupó gran parte de los esfuerzos de este presidente. Con los que buscaba limpiar su nombre. Por eso existió un vacío de gobierno en aquella época. Lo que significó un estancamiento en la economía colombiana.</p> <p>En su gobierno, entraron en vigor los siguientes acuerdos: G3 (1994, Colombia, México y Venezuela) y el Acuerdo Parcial sobre comercio y cooperación económica y técnica entre la república de Colombia y la Comunidad del Caribe (CARICOM).</p>	
Andrés Pastrana Arango (1998-2002)	<p>Se intentó aumentar la producción para que pudiera abastecer el mercado nacional y quedaran suficientes excedentes para cubrir el mercado internacional. Para esto, el gobierno apoyó a las PyME, con financiación y adquisición de tecnología.</p> <p>Propuso la descentralización de las exportaciones, haciendo que las regiones se apropiaran de sus fortalezas y empezaran a exportar desde las regiones mismas. Con esto, se asentó la apertura económica del país, considerando que no solo las grandes empresas están en condiciones de alcanzar el mercado global.</p>	La importación sigue siendo el gran ausente en estos periodos presidenciales. Es decir, en esta época se descuidó la importancia de la importación en el crecimiento económico del país.

(Continúa)

Presidente (periodo)	Principales medidas en comercio exterior	Principales políticas
Álvaro Uribe Vélez (2002-2006; 2006-2010)	Primer periodo. El comercio fluye de la misma manera que en el gobierno anterior. Solo se fortalecen las exportaciones y se diversifican. La importación sigue siendo el gran ausente. Pero estas pueden ingresar y circular libremente.	
Juan Manuel Santos (2010-2014; 2014-2018)	La apertura económica de Colombia se encuentra en un punto de no retorno. Ya no se establecen nuevas tendencias aperturistas, sino que se fortalecen, por ejemplo, con la firma de más TLC. Al disminuir los trámites y aumentar su velocidad, las empresas colombianas se insertan completamente en el mercado internacional. Además, se crea la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), sitio virtual para todos los procesos relacionados con las exportaciones y las importaciones.	
Actualidad	Hasta hoy, se han firmado 10 acuerdos comerciales. El último de los del periodo fue la Alianza Pacífico (México, Chile, Perú y Colombia), con el objetivo de crear un mercado común y mostrarse al mundo como una alternativa comercial. Varios países han mostrado su interés por pertenecer a la alianza.	

3. La inversión extranjera en Colombia

Del mismo modo que el comercio exterior, la inversión extranjera en Colombia ha atravesado grandes cambios a lo largo de su historia. La apertura económica de 1991 trajo consigo transformaciones en la forma como se venía invirtiendo en el territorio nacional. De ello, justamente, se ocupa este capítulo, de la evolución de los flujos de capital externo que ingresaron al territorio nacional desde que se tienen registros, con historias, las fluctuaciones cambiarias y su derivación en lo que hoy es llamado inversión extranjera directa (IED).

3.1 Desde la independencia hasta la apertura económica

A pesar de la importancia de este asunto, no ha sido tratado con suficiente seriedad en la historia del país, debido al gran temor de que las empresas internacionales que se establecieran en Colombia causaran un daño a la productividad nacional. Este temor era aún mayor cuando el estado tenía el monopolio de grandes industrias, como la energética, la minera, el transporte, la infraestructura y el petróleo.

A pesar de esto, poco después de la Independencia, cuando la organización estatal colombiana era prácticamente nula, estos grandes sectores de la economía nacional no estaban bajo un mando claro. En un escenario así, los ingleses vieron la oportunidad de “ayudar” a una nación naciente con los primeros flujos de capital extranjero, que entraron oficialmente a la Colombia de entonces.

El capital inglés que llegó a Colombia en forma de empréstitos estuvo vigente durante el siglo XIX. Estos préstamos se lograron con el fin de presionar al país con una altísima deuda y así controlar económicamente a la nación, con un consecuente beneficio para las empresas

inglesas. Con el fin de aprovechar la situación caótica de la naciente República de Colombia, aquellas empresas otorgaban préstamos, cuyos valores eran altísimos, sin importar el respaldo de la nación para pagar esta deuda. La manera más fácil que tenía la nación para respaldar este tipo de deudas era poner en garantía el territorio nacional. Debido a esto, Colombia volvió a estar en un estado de dependencia británica y francesa tan grande que podría compararse con el nivel de dependencia durante la colonia española: “Como no había dinero para cubrir las deudas (el Estado las había garantizado con sus propias rentas), se recurrió al expediente de pagarlas con tierras colombianas, dadas a vil precio”¹⁸.

Más adelante, a comienzos del siglo XX, Estados Unidos reemplazó a Inglaterra como principal socio comercial de Colombia. Esto ocurrió con la llegada del Theodore Roosevelt (1858-1919) a la presidencia de ese país. En su gobierno se reafirmó lo que se había planteado en la Doctrina Monroe¹⁹, con el fin de crear y expandir el área de influencia de los Estados Unidos, alejando a los europeos de Latinoamérica y el Caribe.

Una de las inversiones estadounidenses más polémicas en Colombia fue la financiación de la independencia de Panamá. Este tipo de intervención se hizo con el fin de construir el canal interoceánico. Debido a la gran molestia que eso generó en los gobernantes colombianos, para apaciguar los ánimos, Estados Unidos otorgó a Colombia una indemnización por un valor de veinticinco millones de dólares.

En todo caso, aquellos representaron unos cuantos beneficios para el país, pues, aunque no fueron invertidos directamente en la industria, sí tuvieron repercusión en ella:

¹⁸ Tirado Mejía, *Introducción a la Historia Económica de Colombia*, 111.

¹⁹ De acuerdo con aquella doctrina, del presidente James Monroe en 1823, Washington no toleraría los intentos de colonización o intervención de una potencia europea en la región. Estados Unidos consideraba a las Américas, recién independizadas de los viejos poderes coloniales, su prerrogativa estratégica. La declaración de Monroe fue quizás el ejemplo más claro de la histórica tendencia en Washington de tratar a la región como su patio trasero, o sea, parte de su propia jurisdicción, e incapaz de gobernarse sin la tutela norteamericana (Shifter, “Tras casi 200 años, era hora de enterrar la doctrina Monroe”).

Solo el 15 % de la inversión industrial inicial era de fuente extranjera, pero indirectamente sí contribuyeron a crear condiciones propicias para su surgimiento; puesto que fueron dedicados a obras públicas, elevaron la capacidad de compra y causaron el desplazamiento masivo de campesinos a la ciudad.²⁰

En cuanto a la inversión extranjera en la parte industrial, cabe resaltar que durante la primera mitad del siglo XX, la IED se concentró mayoritariamente en el sector de los hidrocarburos: alrededor del 50% del total. Las divisas derivadas de esta industria contribuían a mitigar los efectos del alto endeudamiento de Colombia con Estados Unidos e Inglaterra.

Aun así, este tipo de inversiones en el país no tenía un rumbo claro, entre otras cosas, al poco control territorial del Estado:

El flujo de IED en Colombia entre 1900 y 1956 no presentó una tendencia. Este hecho se debe principalmente a los conflictos bélicos internos como la Guerra de los Mil Días que finalizó en 1903, la guerra colombo-peruana entre 1932 y 1933 y conflictos bélicos y económicos externos como la Primera Guerra Mundial, la crisis económica de los años 30 y la segunda guerra mundial.²¹

En el 1969, Carlos Lleras Restrepo mencionaba a la IED como una buena fuente de empleo que beneficiaría la balanza de pagos nacional y ayudaría a contrarrestar el poco ahorro nacional que presentaba el país en esta época. Así mismo, mediante la inversión de capital de empresas en el exterior que buscan poner a circular su dinero en el territorio nacional y obtener una utilidad, el gobierno buscaba que mejorara la calidad de vida de las personas que se encontraban en el área de influencia de la empresa o fábrica. Estos beneficios para la comunidad se traducen en mayores avances tecnológicos para las demás empresas haciendo que en estas aumente la productividad.

Luego, con Alfonso López en el poder, se intentó focalizar la IED a las zonas menos desarrolladas del país, con el fin de descentralizar el

20 Tirado Mejía, *Introducción a la historia económica de Colombia*, 237.

21 Bernal, "Inversión extranjera directa en Colombia en el siglo XX, énfasis en el sector petróleo", 23.

progreso de la nación de las grandes urbes. Esto refleja que existía una conciencia de que la IED traía beneficios al país, y más si se invertía en zonas y sectores en donde el gobierno no podía llegar, ya sea por falta de experiencia o recursos.

Posteriormente los flujos de IED hacia el petróleo tuvieron tope, debido a las restricciones en impuestos programados para este sector, principalmente por el proteccionismo y la planificación central de la economía colombiana en esta época. Esto hizo que la inversión se enfocara en otros sectores de la economía colombiana, como el manufacturero.

Por esta época, el contexto predominante en las políticas comerciales era el proteccionista y la planificación estatal. Por tanto, se trataba no de eliminar la IED, como se hizo con la política de sustitución de importaciones, sino de controlar y enfocar los recursos que ingresaban al país. En 1978, con la llegada de Julio Cesar Turbay (1916-2005) a la presidencia, se planteó la necesidad de aumentar y focalizar los flujos internacionales hacia el sector petrolero, ya que por las características de este sector, el nivel de inversión requerido en maquinaria y capital es muy alto, de modo que no puede ser costeadado por el Estado colombiano.

Turbay también propuso incentivar la inversión en comercio exterior, con el fin de aumentar las exportaciones nacionales e incrementar el ingreso de divisas. Esta situación trajo consigo el aumento de empresas extranjeras radicadas en Colombia. En 1966, se contaba con 364 firmas extranjeras, sin contar las pertenecientes al sector petróleo y en 1979 se contaba ya con 514.

La situación del sector petrolero nacional era de gran volatilidad. Ello se debía a la gran intervención del gobierno en beneficio de la empresa colombiana de Petróleo (Ecopetrol), lo que hizo que en la década de 1960 una gran cantidad de empresas extractoras dejaran el país. Para contrarrestar la disminución de ingresos por la contracción de la industria petrolera, el gobierno tomó como iniciativa “liberalizar” el mercado petrolero. Al negociar el crudo a precios internacionales entre Ecopetrol y sus socios, se terminó con la tasa de cambio preferencial y se creó un equilibrio. Esto significó la igualdad de competencia entre el Estado y las empresas extranjeras.

En ese mismo periodo, también hubo crisis en el sector minero, el cual fue rescatado por la IED. Luego de una serie de reformas, presentó un aumento en los flujo de capitales. Los problemas del sector son evidenciados así en el programa de gobierno de Turbay:

Sin embargo, ya en 1979 el sector de la minería mostró un aumento considerable en relación con lo que había sido su participación en 1977 y 1978. Es de esperarse que en los próximos años, en 1981 y 1982, los sectores de la minería y del transporte y las comunicaciones reciban especial atención por parte del inversionista extranjero.²²

En el siguiente periodo presidencial, esta vez en manos de Belisario Betancur (1982-1986), la IED no era de gran relevancia, pues estuvo ausente en su plan de gobierno. Solo se tuvo en cuenta el carbón, solo como cooperación y asociación con empresas nacionales y extranjeras. En cuanto al sector petrolero, no se menciona la importancia de las empresas extranjeras en su producción en el país y solo se enfoca en fortalecer la producción de Ecopetrol.

A pesar de la poca importancia dada a las IED por parte del sector público, siguieron representando la mayor parte de los ingresos provenientes del sector petrolero. Su importancia es de tal magnitud que los nuevos descubrimientos de campos petroleros a comienzos de la década de 1980 estuvieron en manos de empresas extranjeras como ExxonMobil y OXY.

Finalizando aquella década, el presidente Virgilio Barco tuvo que presenciar una desaceleración de la IED en Colombia, debido a la maduración de varios proyectos de inversión en el país. Según Barco, en los últimos años de la década de 1980, se presentaría un estancamiento de los flujos de divisas que ingresaban al país.

Otro factor que propició la desaceleración de la IED fue la creciente violencia. En este punto el Estado colombiano comprendió que la seguridad nacional es un factor importante para atraer y retener al sector privado en el territorio nacional. La creciente inestabilidad

22 Turbay Ayala, *Plan de Desarrollo del presidente Julio Cesar (1978-1982)*, 17.

causada por la gran cantidad de grupos guerrilleros que estaban empezando a dominar parte del territorio nacional dificultó en gran medida la exploración y explotación de minerales e hidrocarburos.

La disminución de la inversión en el sector petrolero llevó nuevos recursos hacia algunos sectores productores y constructores. Esto diversificó levemente la IED en esta época, ayudada por otro factor: el comienzo de la apertura económica, la cual, a pesar de estar apenas gestándose, contenía ya algunas políticas de libertad de comercio exterior.

3.2 La IED en la apertura económica colombiana

La IED tomó una mayor importancia para la economía del país luego de la llegada de Cesar Gaviria a la presidencia, para el periodo 1990-1994. Su gobierno aplicó políticas neoliberales que consistían en reducir cuanto fuera posible la intervención y participación directa del Estado en la economía nacional. Comenzó con una serie de reformas que implicaban delegar algunas funciones no propiamente estatales al sector privado. En este punto, la participación de las empresas internacionales empezó a crecer en el país.

Al disminuir aranceles e impuestos al comercio exterior, el Estado podía entrar en crisis fiscal. Por tanto, redujo subsidios y, con la participación de la IED, la empresa privada asumió funciones que el Estado ya no podía asumir. Por tanto, las privatizaciones ejercieron un importante papel en el desarrollo de la IED en el país, ya que la mayor parte de las firmas de carácter mixto o de propiedad total del Estado fueron adquiridas por empresas extranjeras.

Para estimular el flujo de divisas por medio de la IED, se crearon la Ley 9 de 1991 y la Resolución 51y 52 de 1991. La primera, el nuevo Estatuto Cambiario, brindaba agilidad al ingreso del dinero destinado a IED, con lo que se disminuyó el número de procesos. Esto, además, contribuyó a que los beneficios obtenidos por las empresas extranjeras aumentaran, pues se facilitó el retirar las ganancias obtenidas de una inversión. A su vez, se buscaba igualdad de trato y generalizar las inversiones tanto de nacionales como de extranjeros²³.

²³"Las normas que se expidan en desarrollo de este artículo no podrán conceder condiciones y otorgar tratamientos discriminatorios a los inversionistas extranjeros frente a los inversionistas privados nacionales" (Congreso de Colombia, Ley 9 de 1991. Estatuto cambiario, parágrafo del art.15).

Mientras tanto, las Resoluciones 51 y 52 junto con las resoluciones posteriores integran lo que se conocería el Estatuto de Inversiones Internacionales²⁴. En este documento integra el reglamento del manejo de inversiones extranjeras tanto de colombianos en el exterior, como de extranjeros en Colombia. La integralidad de este documento da un peso legal importante a la IED en Colombia. Además, hace que el inversionista sienta confianza y seriedad por parte del gobierno en cuanto la inversión en el territorio nacional.

Ahora bien, a pesar de que justo después de este periodo el incremento en IED es notorio, la inseguridad seguía siendo un obstáculo para el progreso en este punto. Por lo que había todavía grandes problemas para resolver, a fin de dar a la política en materia de inversiones extranjeras la solidez necesaria.

Los siguientes gobiernos continuaron con el proceso de apertura y de consolidación de la IED en Colombia. Ernesto Samper vio la necesidad de la continuidad de la política de incentivo a este tipo de inversiones, con el fin de que las empresas de otros países pudieran participar en el desarrollo de los programas de infraestructura.

El tema de la inversión de capital es otro factor primordial en la negociación de acuerdos internacionales de cooperación, con el fin de la protección mutua de expropiación. Para Samper, la importancia y relevancia que representa la inversión extranjera luego de la apertura colombiana radica en “la libre movilidad de la inversión directa en ambas vías”. Además, para este presidente era “en efecto, un elemento esencial del proceso de internacionalización e incluso requisito básico del éxito de la apertura comercial”²⁵.

En cuanto a relaciones internacionales, se planteó el Programa Especial de Cooperación (PEC) con la Unión Europea, con el fin de fortalecer los lazos con el viejo continente. Dentro de estos proyectos se

²⁴ Se trata de las siguientes normas: 53, 55, 56, y 57 de 1992 y 60 de 1993 del CONPES y el Decreto 2348 de 1993; Decretos 98, 1812, 2012, 2764 de 1994, 517 de 1995, 1295 de 1996, 1874 de 1998 y 241 de 1999.

²⁵ Samper Pizano, *Plan de Desarrollo del presidente Ernesto Samper (1994-1998)*, 4.

encuentran los Acuerdos Bilaterales de Promoción y Protección Recíproca de la Inversión Extranjera (BIT), con el fin de profundizar la inversión en ambos sentidos con Europa.

Finalizado el periodo presidencial de Samper, llegó al poder Andrés Pastrana, elegido para el periodo 1998-2002. Durante su gobierno se buscó que la IED sirviera como instrumento para la llegada de nuevas tecnologías y conocimientos con fines productivos al país. Este proceso estaría coordinado por Proexport y Coinvertir, las instituciones públicas encargadas del comercio exterior y de la inversión extranjera.

La idea principal del gobierno de Pastrana acerca del papel que jugaría la IED en Colombia era atraer empresas extranjeras para que se radicaran en Colombia, produjeran en el territorio nacional y usaran al país como plataforma de exportación. De ese modo, se crearía empleo, aumentarían las exportaciones e incrementarían los flujos de divisas.

En efecto, durante el gobierno de este presidente, hubo un incremento en la IED:

La inversión extranjera neta excluyendo petróleo, pasó de 350 millones de dólares en 1992 a 3495 millones de dólares en 1997, con un crecimiento promedio anual del 72 %. En el sector industrial, los flujos netos que ingresaron a este sector pasaron de 69,8 millones de dólares en 1992 a 640,7 millones de dólares en 1997. La dinámica en el sector financiero fue aún más importante: mientras que en 1992 recibió 153 millones de dólares, el monto en 1997 llegó a ser de 1016 millones de dólares, con un crecimiento promedio anual de 86 %.²⁶

Hacia 1999 la participación de la IED en el sector del petróleo disminuyó enormemente. Para contrarrestar su efecto, el gobierno buscó mayor protección a las inversiones:

Dentro de la estrategia para la atracción de inversión extranjera hacia el país, un aspecto fundamental lo constituye la protección de la propiedad intelectual. Colombia cuenta con una normativa

26 Pastrana Arango, *Plan de Desarrollo del presidente Andrés Pastrana (1998-2002)*, 23-24.

adecuada en materia de protección de los derechos de propiedad intelectual, aunque será necesario realizar algunos ajustes para hacerla compatible con las disposiciones de la OMC.²⁷

Más adelante la inseguridad aumentó a tal nivel de que Colombia era considerado un Estado fallido. El descontrol en el territorio nacional creció a ritmo preocupante. A comienzos del siglo XXI, esta situación asustó a los inversionistas, de modo que la dependencia de la economía nacional del petróleo se profundizó.

3.3 Desde la recuperación de la confianza inversionista hasta la crisis del petróleo

En 2002, llegó al poder Álvaro Uribe Vélez, elegido presidente para el periodo 2002-2006; y luego para el periodo 2006-2010. Con su política de seguridad Democrática, logró recuperar la “confianza inversionista” a la nación. Pero el fortalecimiento del ejército y su mayor presencia en el territorio nacional encrudecieron el conflicto armado interno, a pesar de lo cual se logró debilitar a las guerrillas, que tanto asustaban a la IED, especialmente la del sector minero y petrolero.

Desde el principio, Uribe dejó claro su enfoque hacia la seguridad con presencia militar, a fin de evitar ataques contra la infraestructura destinada a la extracción, transporte y refinamiento de petróleo y derivados:

Se desarrollarán programas tendientes a prevenir y eliminar los ataques terroristas contra la infraestructura carbonífera (minas, líneas férreas y terminal); vial (troncales y puentes); eléctrica (hidroeléctricas, termoeléctricas, redes de distribución) de telecomunicaciones; fluvial; de puertos y aeropuertos; de servicios (acueductos) y petrolera (campos, oleoductos y terminal). Para tal fin, se ha diseñado una estrategia que contempla la conformación de un sistema de información confiable, la realización de operaciones ofensivas y el apoyo de la Policía Judicial y de entes externos.²⁸

27 Ibid., 23-24.

28 Uribe Vélez, *Plan de Desarrollo del presidente Álvaro Uribe (2002-2006)*, 40.

Como en periodos anteriores, para el gobierno de Uribe, es claro que la IED puede contribuir al acceso de nuevas tecnologías y conocimientos con fines productivos, por lo que se resalta el avance que se ha dado en este punto en los últimos años en el país.

Uribe dio a la IED garantías y seguridad para operar de manera libre sobre el territorio nacional. Esto se ve reflejado en la cantidad de políticas emitidas en su gobierno. Una de las principales leyes emitidas es la Ley 963 de 2005, que trajo los Contratos de Estabilidad Jurídica, para brindar garantías tributarias a las empresas extranjeras que lleguen a Colombia y cumplan con unos requisitos de valor de la IED y los empleos creados. El contrato brinda una serie de prebendas a la empresa, como la no modificación de la tasa tributaria, con eso se logra que factores externos no afecten de manera negativa los flujos de inversión que ingresan a la nación.

Otro incentivo fuerte para acceso de multinacionales fue la normatividad de zonas francas (Ley 1004 de 2005), lo que diversificó y brindó mayores usos para las empresas que se acojan a ellas. Los beneficios tributarios y la seguridad ofrecida ayudaron a consolidar diversas industrias en el territorio nacional. Sin embargo, contrario a lo que se habría esperado, estas iniciativas no fueron suficientemente efectivas, de modo que el petróleo seguía componiendo cerca del 50% de la IED en el país.

El segundo periodo de Uribe (2006-2010) siguió la política de incentivo a la IED, no solo de países de Europa y Norteamérica, sino también de países en la región, por medio de la negociación de nuevos acuerdos comerciales, en los cuales fue importante en el marco de estos conversatorios.

En este punto la IED, se convirtió en un factor importante para estimular el comercio exterior colombiano, propuesta como modelo de exportación de bienes colombianos, mediante el establecimiento de fábricas y *hubs* industriales en el territorio nacional:

Para el año 2010 la IED acumulada en servicios incluidos los financieros alcanzó 11 775,8 millones de dólares, la inversión en hotelería y turismo incluido comercio al por mayor y al por menor alcanzó

7728,8 y la IED acumulada en el sector transporte, almacenamiento y comunicaciones alcanzó 7721,1 millones de dólares. La IED total acumulada incluido el sector hidrocarburos y minería fue de 87 160,3 millones de dólares para 2010. En términos de flujos, la IED hacia Colombia ha presentado una tendencia creciente, se podría decir que casi exponencial durante esta última década, su TCAC fue de 11,0% durante 2000 y 2010 con un pico de 10 596,4 millones de dólares en 2008. Se destaca un monto de 10 252,0 millones de dólares en el 2005, esta inversión se debe en gran medida a la compra de Bavaria (Colombia) por SABMiller (Reino Unido) por aproximadamente 7900 millones de dólares.²⁹

Los últimos dos años del gobierno de Uribe coincidieron con la crisis mundial. La economía de las grandes naciones se desplomó debido al problema hipotecario de Estados Unidos. A pesar de la desaceleración mundial, muchos inversionistas buscaron nuevos lugares donde ubicar su dinero. Parte de este capital se fugó a naciones como Colombia, lo que dio impulso a la economía nacional.

En 2010, llegó al poder Juan Manuel Santos, elegido para el periodo 2010-2014. Su presidencia estuvo marcada por la continuidad de la política de incentivo a la IED, la cual seguía orientada al sector minero-energético, principalmente. Por ello, en el 2009, la participación de este sector en la inversión extranjera directa total fue de casi 80%, y en las exportaciones totales superaba el 50 %³⁰.

La situación de la explotación de los recursos naturales por parte de empresas extranjeras ha causado gran controversia, ya que el modelo usado por el país ante esta situación es el de regalías, controladas por el Sistema General de Regalías (SGR)³¹. El control de la explotación del subsuelo pasó de estar manejado por el Estado a empresas privadas y extranjeras. Los ingresos obtenidos por este modelo en 2009 fueron de cerca de 20 billones de pesos, 137 entre impuestos nacionales y locales, regalías y utilidades de las empresas en las que tiene participación.

29 Bernal, "Inversión extranjera directa en Colombia en el siglo XX, énfasis en el sector petróleo", 33.

30 Santos Calderón, *Plan de Desarrollo del presidente Juan Manuel Santos (2010-2014)*, 208.

31 Las regalías son un porcentaje de dinero que la empresa extractora de minerales e hidrocarburos deja a la nación por el material sacado.

El aumento en IED en los últimos periodos es notorio. Los ingresos fiscales tuvieron una fuerte alza debido a los altos precios del petróleo. Esto debido a la política de facilitación de la IED y la continuidad y profundización de las políticas del anterior gobierno.

En su segundo gobierno, a pesar de su cambio de política en la seguridad nacional, la IED se consolidó como un socio estratégico para el desarrollo económico colombiano. El apoyo del gobierno a las empresas extranjeras que decidían establecerse en Colombia hizo aún más atractivo al país para las multinacionales que querían establecer puntos productivos y exportar desde territorio colombiano.

Sin embargo, la época de bonanza llegó a un punto de inflexión, debido a la caída de los precios internacionales de las materias primas y el petróleo. Esta situación hizo que los ingresos de la nación cayeran a niveles mínimos. En consecuencia, se puso en riesgo la financiación del Estado, la IED disminuyó y también lo hicieron las exportaciones.

En definitiva, la economía del país se desaceleró. Esto llevó a que se propusiera una reforma tributaria, con el fin de cubrir los ingresos que se dejaron de obtener por el petróleo. El ambiente cambió a un tono de incertidumbre, debido a la caída en los precios del crudo y las señales del próximo agotamiento de las reservas.

Otro factor que contribuyó a esta crisis en la economía colombiana fue la recuperación de las economías europeas y estadounidense, las cuales empezaron a evidenciar sus primeros indicios de crecimiento luego de varios años de tasas de crecimiento cercanas a cero. Debido a ello, muchas de las inversiones temporales encontraron de nuevo confianza en el mercado extranjero y salieron de Colombia.

Llegados a este punto de la economía nacional, es claro que la IED debe reinventarse y adaptarse a un nuevo contexto, en el cual el crudo dejará de ser importante.

4. El impacto de la apertura económica

.La apertura económica en Colombia ocurrió en una época de turbulencia social, política y de seguridad para el país. En aquel periodo hubo grandes cambios económicos cuyos efectos fueron visibles en el corto plazo y repercuten aun en la realidad económica del país. De ese modo, en el presente capítulo abordamos los cambios más significativos en lo social, económico y cultural, causados la apertura comercial y económica de Colombia, en la década de 1990.

4.1 La violencia y el narcotráfico

Para empezar, hagamos un recuento de los principales problemas por los que atravesaba el país en el momento en que empezó a hablarse de apertura económica. Sin lugar a duda uno de los problemas más graves era la inseguridad, agudizada por el narcotráfico y los problemas de orden público, asociados a la subversión.

Un grupo importante para comprender este periodo es el de “los extraditables”, conformado por el cartel de Medellín y otros narcotraficantes de la región. Con ellos, el Estado colombiano peleaba su guerra contra el narcotráfico. La confrontación era de tal magnitud que afectaba a la población civil. El narcotráfico, junto con la violencia asociada a las guerrillas, dominaba el panorama nacional.

Hablar de los inicios de la apertura implica, necesariamente, hablar de este difícil periodo, pues tal situación llevó a ver la necesidad de una nueva Constitución Política y, por medio de lo cual fue posible llevar a cabo la liberalización comercial y económica del país.

El historial violento de Colombia se remonta hasta los orígenes del país como república independiente. Sin embargo, los años previos a

la apertura económica fueron especialmente críticos. Así por ejemplo, el 6 de noviembre de 1985, durante el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986), ocurrió la toma del Palacio de Justicia por un grupo de guerrilleros del M-19. Al parecer, la toma se hizo con el fin de “juzgar” al presidente por supuestos incumplimientos de las negociaciones que eran llevadas a cabo entre el gobierno y el grupo guerrillero. Durante la toma de dos días, hubo intensos combates en la capital. Finalmente, el ejército bombardeó el edificio e introdujo tanques con el fin de recuperarlo. Este hecho dejó como resultado casi un centenar de muertos entre guerrilleros y civiles, decenas de desaparecidos y más preguntas que respuestas.

Por otro lado, pocas semanas después del caos en el palacio de justicia, ocurrió la erupción del volcán nevado del Ruiz. Este fenómeno natural dejó alrededor de 25 000 muertos y miles de heridos de la población de Armero. Sumado a la enorme crisis social, el desastre de Armero hacía pensar que el país estaba destinado a la perdición, por el caos, el descontrol y el descontento social.

Ahora bien, ese mismo año 1985, se fundó y empezó la persecución contra la Unión Patriótica, un partido político creado por guerrilleros desmovilizados, quienes querían iniciar la lucha política de sus ideales socioeconómicos. Casi la totalidad de sus militantes fue asesinada, incluidos dos de sus candidatos a la presidencia, Jaime Pardo Leal (1987) y Bernardo Jaramillo (1990). La persecución a este grupo político de izquierda fue comandada por grupos paramilitares, apoyados por sectores del gobierno y ejército.

En 1989, Luis Carlos Galán, candidato a la presidencia, declaró abiertamente su guerra contra la violencia y el narcotráfico y amenazó con extradición a todo el que tuviera algún vínculo con el negocio de las drogas. Como líder del Partido liberal, abanderado del denominado nuevo liberalismo, fue asesinado en un evento público por la mafia colombiana.

Su reemplazo en la candidatura presidencial fue César Gaviria, el cual ganó las elecciones del año siguiente. Este hombre fue, entonces, el objetivo de los grupos armados del país y del narcotráfico. La persecución contra él fue tal que el mismo Pablo Escobar llegó a derribar un avión en el que se suponía que estaría Gaviria. Sin embargo, fue

durante el mandato de Gaviria, en 1993, cuando se dio muerte a Pablo Escobar. En este punto, la violencia perpetrada por el temido cartel de Medellín prácticamente desapareció. Pero quedaron secuelas visibles, como las pandillas.

Muerto el principal cabecilla del cartel de Medellín, el negocio de la droga fue manejado esta vez por el cartel de Cali, el cual fue un importante protagonista en siguiente gobierno, que correspondió a Ernesto Samper (1994-1998).

En el punto en que Gaviria llegó a la presidencia y se cambió la Constitución, empezaron las políticas aperturistas comerciales. Pero la violencia fue uno de los principales actores de la época de la apertura comercial colombiana y lo seguiría siendo durante el resto del siglo XX.

Como anticipamos, cuando llegó Ernesto Samper, el cual tendría las manos atadas casi todo su gobierno al estar defendiéndose de las acusaciones en su contra en el “Proceso 8000”, por la supuesta vinculación de dineros del cartel de Cali a la campaña electoral de Samper.

Este proceso ocupó todo el mandato del presidente Samper. Al final, debido a la crisis de gobernanza, la violencia en el sector rural seguía creciendo a ritmos acelerados. Además, los grupos paramilitares que se habían consolidado en ese periodo sostenían cruentos enfrentamientos con los grupos guerrilleros.

Así las cosas, puede afirmarse que la apertura económica no tuvo ningún impacto en el conflicto armado y la violencia en Colombia. Porque, los hechos violentos y los grupos subversivos y paramilitares se fortalecieron en gobiernos como el de Samper, justamente, por la falta de tiempo de este presidente para lidiar con aquellos problemas.

Ahora bien, la llegada de Andrés Pastrana a la presidencia (1998-2002) marcó un nuevo intento de poner un final al conflicto, esta vez por medio de negociaciones con uno de los grupos guerrilleros del país: las FARC. De ese modo, en 1999, en la llamada “Zona de despeje de San Vicente del Caguán”, se llevó a cabo la negociación. Sin embargo, los diálogos fracasaron y desde la zona de distensión las FARC continuaron delinquir. Ante el fracaso, en 2002, se dio por terminada la zona de distensión, con lo que concluyó el intento de paz de Pastrana.

Con la llegada de Álvaro Uribe a la presidencia, elegido para dos periodos presidenciales (2002-2006; 2006-2010), con su política de seguridad democrática hubo un cambio significativo en la situación de violencia del país. Además, fue durante este gobierno que la IED y el comercio exterior colombiano tomaron vuelo. Este cambio se debió a que la lucha contra la guerrilla tuvo grandes efectos a nivel nacional y, sobre todo, internacional, donde comenzó a verse a Colombia como un país seguro para la inversión.

Durante el gobierno de Uribe hubo grandes problemas, sobre todo con países vecinos. Esto contrasta con el siguiente gobierno, esta vez en cabeza de Juan Manuel Santos, quien también fue elegido para dos periodos presidenciales (2010-2014; 2014-2018). Contrario a la tendencia belicista de Uribe, este presidente se inclinó por el diálogo.

4.2 Lo social

La violencia que azotaba a la sociedad colombiana incrementó el temor de salir a las calles; la inseguridad y los hurtos encerraron a la población urbana. Este aspecto presentó un gran cambio luego de la llegada de los centros comerciales al país, los cuales tuvieron su auge luego de la apertura económica. Por curioso que parezca, estos lugares se mostraron como una alternativa segura. Las familias tuvieron posibilidad de salir a comprar y comer en un mismo lugar, sin preocuparse por la inseguridad.

Por otro lado, la llegada de grandes empresas aumentó la demanda de personal administrativo y operativo capacitado. Esto, a su vez, hizo que las universidades actualizaran su oferta académica, con lo que aumentó la competencia entre universidades y se diversificó su presencia en el territorio nacional. El crecimiento de esto se debe, en parte, a la participación del sector privado en la educación superior.

Cabe resaltar que en anteriores periodos la educación era controlada mayoritariamente por el sector público, dejando a un lado la participación privada. Solo hasta el gobierno de Gaviria se empieza a hablar de la cooperación entre universidades privadas y el sector público, con el fin de ampliar la cobertura y facilitar el acceso al nivel educativo universitario.

La creciente oferta universitaria incrementó la competencia en el sector, haciendo que los precios disminuyeran y la calidad subiera, facilitando el acceso a personas que por sus niveles de ingresos nunca hubieran podido ingresar a una universidad. Esto hizo que el nivel educativo nacional subiera, poniendo al corriente la oferta laboral con los requerimientos exigidos por las nuevas firmas extranjeras que llegaron luego de la apertura económica.

4.3 Lo económico

Al realizar una revisión de los principales indicadores económicos de Colombia, podemos notar que a partir de 1991 muestran un cambio drástico en la morfología comercial y productiva del país. En términos generales, hubo aumentos significativos en exportaciones, importaciones y PIB, entre otros indicadores.

La inflación, que había venido siendo muy alta hasta la apertura económica, mostró signos de mejoría a partir de entonces. En términos generales el índice de precios al consumidor (IPC) ha reducido y mostrado un comportamiento más o menos estable, como se muestra en la figura 1. Esto contribuyó sustancialmente al mejoramiento del nivel de vida de la población, pues el acceso a una mayor cantidad de productos estimula el consumo interno.



Figura 1. Inflación anual en Colombia, según datos del Banco Mundial

Pero los beneficios no están presentes solo en la estabilización de la inflación. Una tendencia similar es evidente también en las importaciones y las exportaciones. En las figuras 2 y 3, se muestra la evolución

de las exportaciones e importaciones: es claro un brusco aumento de ambas luego de 1991 y de 2004, llegando a su pico más alto en 2013. Cabe resaltar que las importaciones son mayores a las exportaciones, por lo tanto el déficit comercial es de bastante notoriedad.



Figura 2. Importaciones anuales en Colombia, según datos del Banco Mundial

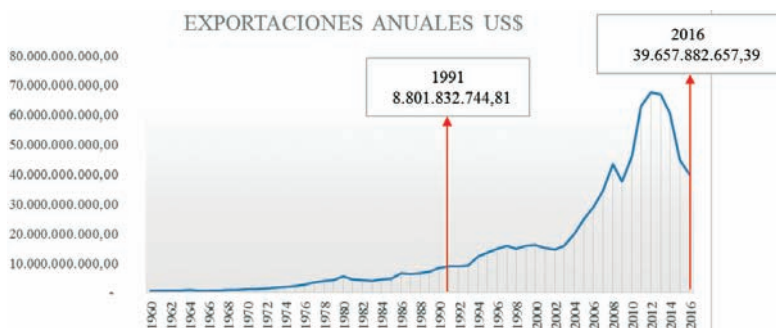


Figura 3. Exportaciones anuales en Colombia, según datos del Banco Mundial

Para dar una mayor claridad al cambio de las importaciones y exportaciones es necesario observar el saldo de la balanza comercial durante el mismo periodo. La figura 4 revela el notorio déficit causado a partir de la liberalización comercial, pues, aunque las exportaciones aumentaron, las importaciones crecieron mucho más. Dato que concuerda con la disminución de la inflación en el mismo periodo, lo que revela una tendencia importante hacia el consumo nacional.

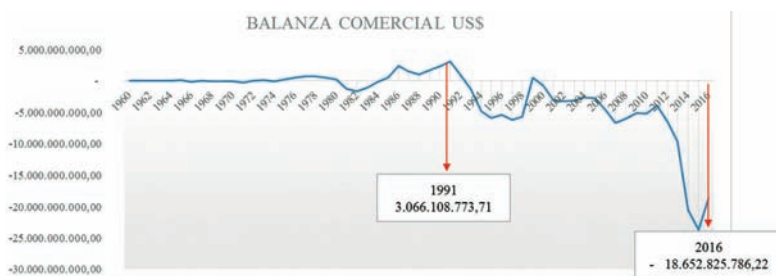


Figura 4. Saldo de la balanza comercial anual colombiana, según datos del Banco Mundial

Ahora bien, lo cierto es que hubo una expansión y crecimiento de la economía colombiana, después de la apertura económica. Esto es evidente en el incremento del PIB, cuya variación está representada en la figura 5.

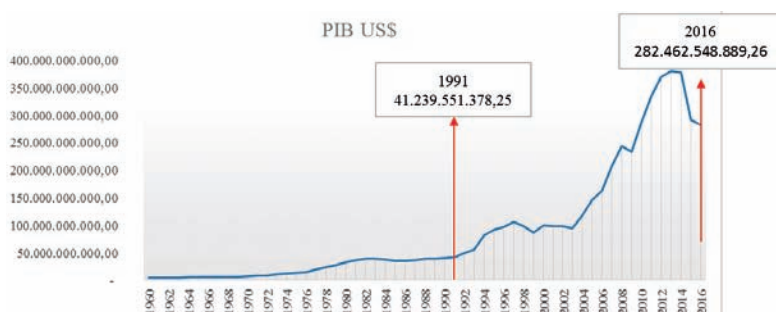


Figura 5. PIB de Colombia (1960-2016), según datos del Banco Mundial

El incremento del PIB nacional luego de 1991 es evidente y coincide con la implementación de las políticas aperturistas y de liberalización comercial del país. Además puede verse la desaceleración económica de los últimos años, consecuencia directa de la caída de los precios internacionales del petróleo.

Al respecto, cabe resaltar que el periodo que antecede la apertura económica fue relativamente plano, lo que significa que el crecimiento del país estaba estancado. Luego puede notarse un crecimiento rápido hasta 2004, fecha en que Álvaro Uribe llega a la presidencia, momento

en que, como se dijo, aplicó su política de seguridad democrática con el fin de mostrar a Colombia como un país seguro para el comercio y la IED (figura 6).

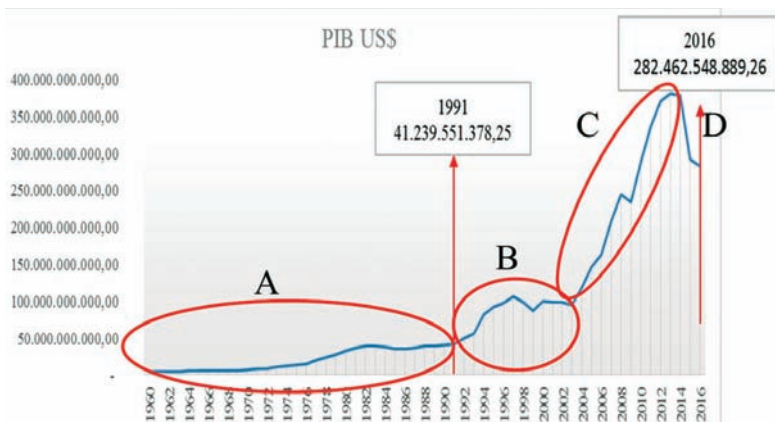


Figura 6. Etapas del PIB, según datos del Banco Mundial

La figura revela tres periodos claros y el comienzo del cuarto. En el periodo A el crecimiento económico era insipiente y la violencia desbordaba el territorio nacional. En el B el cambio de Constitución, la muerte de Escobar y la iniciativa del gobierno de alentar el desarrollo privado del país impulsaron el crecimiento, a pesar de la violencia. En el periodo C, hubo gran impulso productivo al país, pues a partir de la seguridad democrática se pudo construir una estabilidad impulsada por los altos precios internacionales de las materias primas. Finalmente, el cuarto periodo, D, coincide con la desaceleración económica nacional, producto de la caída de los precios internacionales del petróleo.

El cuarto periodo se produce luego de la recuperación internacional de la crisis financiera del 2008, cuando la fuga de capitales llegó de manera turbulenta a países como Colombia. El crecimiento rápido provocado por los altos precios del petróleo hizo de Colombia un país atractivo para invertir, pero este crecimiento estaba sujeto a factores externos, que no tardaron en variar y dejar a Colombia en desventaja. Es decir, que Colombia cayó en la llamada “enfermedad holandesa”, pues el país se acostumbró a vivir de las altas rentas provenientes de

la explotación y exportación de petróleo, por lo que no hubo medidas estatales que fueran capaces de enfrentar una caída de los precios del petróleo, como en efecto sucedió.

De ese modo, no es de extrañar que así como los inversionistas y altos flujos de capital ingresaron en épocas en que era rentable invertir en Colombia, se fueran cuando la situación ya no fue tan favorable. Esto, desde luego, tuvo impacto negativo, pues el PIB acrecentó su tendencia negativa del PIB y la inflación aumentó. Por tanto, podría concluirse que la cuarta etapa va a presentar una tendencia negativa de desaceleración económica y, posiblemente, no tarde en aparecer una recesión.

Bibliografía

- Bernal, Humberto. "Inversión Extranjera Directa en Colombia en el siglo XX, énfasis en el sector petróleo". Pregrado, Universidad de los Andes, 2012. https://mba.americaeconomia.com/sites/mba.americaeconomia.com/files/inversion_extranjera_directa_en_colombia_en_el_siglo_xx.pdf (consultado el 02 de noviembre de 2019).
- Congreso de Colombia. Ley 9 de 1991. Nuevo estatuto cambiario. <https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/paginas/LEY09DE1991CONHIPER-VINCULOS-1.pdf> (consultado el 02 de noviembre de 2019).
- DIAN. "Preguntas frecuentes". *Dian.gov.co*, https://www.dian.gov.co/dian/oea.nsf/pages/Preguntas_frecuentes (consultado el 02 de noviembre de 2019).
- Gaviria Trujillo, César. *Plan de desarrollo del presidente Cesar Gaviria Trujillo*. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Gaviria_Consistencia_Macro_Plan.pdf (consultado el 02 de noviembre de 2019).
- Keynes, John Maynard. *The Economic Consequences of the Peace*. New York [NY]: Harcourt, Brace, and Howe.
- Lleras Camargo, Alberto. *Plan de desarrollo del Expresidente Alberto Lleras Camargo en su segundo periodo presidencial (1961-1970)*. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Lleras3_Econo_Colombiana_Ultimo_Decenio.pdf (consultado el 02 de noviembre de 2019).
- Lleras Restrepo, Carlos. *Plan de desarrollo del expresidente Carlos Lleras Restrepo (1969-1972)*. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND_Carlos_Lleras_Restrepo_Analisis_Polits_Grales.pdf (consultado el 02 de noviembre de 2019).
- OMC. "Guía informal de la jerga de la OMC, para uso de la prensa". Organización Mundial del Comercio, 2017. https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min99_s/spanish/about_s/23glos_s.htm (consultado el 02 de noviembre de 2019).
- Pastrana Borrero, Misael. *Plan de gobierno de Misael Pastrana*. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Pastrana1_Programas_Sectoriales.pdf (consultado el 02 de noviembre de 2019).

Shifter, Michael. "Tras casi 200 años, era hora de enterrar la doctrina Monroe". *Diario El Tiempo*. el 24 de noviembre de 2013. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13220055> (consultado el 02 de noviembre de 2019).

Tirado Mejía, Álvaro. *Introducción a la historia económica de Colombia*. Bogotá, Colombia: La Carreta, 1974.

Uribe Vélez, Álvaro. *Plan de desarrollo del presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2006)* <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND.pdf> (consultado el 02 de noviembre de 2012).

*Este libro se terminó de imprimir y encuadernar
en Proeditor en mayo de 2020. Fue publicado
por la Fundación Universitaria del Área Andina.
Se empleó la fuente tipográfica Myriad Pro.*

La apertura económica que experimentó Colombia en los años noventa se vio marcada por la necesidad del país de competir en mercados extranjeros. Este suceso fue un cambio notable ante las políticas de fuerte proteccionismo que caracterizaban al comercio colombiano hasta entonces.

La lógica de este nuevo modelo consistía en el fortalecimiento de un elemento en particular, que le proporcionaría la ventaja comparativa a un país sobre el resto, la teoría propuesta por la economía clásica.

Es por esto que en este libro nos enfocaremos en el seguimiento político-económico del comercio exterior e inversión extranjera colombiana que nació con la apertura económica, todo lo anterior con un enfoque enmarcado en el ámbito social en que se dio el cambio a una economía abierta.

ISBN: 978-958-5539-97-6



AREANDINA